

# Beleidsmatig onderzoek naar financiering van lokale handhavende overheden voor Ruimtelijke Ordening in het licht van de implementatie van het decreet handhaving van de Omgevingsvergunning

Eindrapport  
Juli 2015



in opdracht van





## Inhoud

|   |    |
|---|----|
| Inhoud .....  | 3  |
| Managementsamenvatting .....  | 7  |
| I. Kader van het onderzoek .....  | 19 |
| 1. Context.....   | 19 |
| 2. Onderzoeksopzet en structuur eindrapport.....  | 22 |
| II. Gehanteerde methodiek.....  | 25 |
| III. Resultaten .....   | 29 |
| 1. Luik 1: Analyse financieringsmodellen voor lokale overheden .....  | 29 |
| 1.1 Algemene financiering lokale besturen door hogere overheden .....                                       | 29 |
| 1.1.1 Vlaanderen.....   | 29 |
| A. Algemeen.....  | 29 |
| B. Gemeentefonds.....   | 30 |
| C. Verkeersveiligheidsfonds .....   | 33 |
| D. Federale toelage voor de uitvoering van de strategische<br>veiligheids- en preventieplannen (SVPP) ..... | 34 |
| E. Vernieuwingsfonds.....   | 35 |
| F. Plattelandsfonds.....  | 35 |
| G. Minafonds .....  | 36 |
| H. Planbatenfonds .....   | 37 |
| I. Grondfonds.....  | 38 |
| J. Rubiconfonds.....  | 39 |
| 1.1.2 Nederland.....  | 40 |
| 1.1.3 Frankrijk .....   | 41 |
| 1.1.4 Engeland.....   | 42 |
| 1.1.5 Duitsland .....   | 43 |
| 1.2 Financiering handhaving lokale besturen.....  | 44 |
| 1.2.1 Nederland.....  | 45 |
| 1.2.2 Frankrijk .....   | 45 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1.2.3 | Engeland.....  | 45 |
| 1.2.4 | Duitsland .....  | 46 |
| 1.2.5 | Milieuhandhaving Vlaanderen.....   | 46 |
| 1.3   | Algemene indeling financieringsmodellen voor lokale overheden en hun verdelingsmechanismen.....            | 48 |
| 1.3.1 | Algemene financiering .....  | 49 |
| 1.3.2 | Financiering handhaving.....   | 53 |
| 1.3.3 | Afbakeningscriteria & verdelingscriteria.....  | 54 |
| 1.4   | Overzicht leerpunten m.b.t. financieringsmodellen voor lokale overheden en hun verdelingsmechanismen ..... | 56 |
| 2.    | Luik 2: Analyse bestaande initiatieven inzake lokale handhaving.....                                       | 58 |
| 2.1   | Handhaving RO in Vlaanderen.....   | 58 |
| 2.1.1 | Concept .....  | 58 |
| A.    | Proactieve instrumenten.....   | 58 |
| B.    | Preventieve instrumenten.....  | 60 |
| C.    | Rechtsherstellende maatregelen .....   | 61 |
| D.    | Sanctionerende instrumenten .....  | 62 |
| E.    | Nieuw handhavingsdecreet omgevingsvergunning .....   | 64 |
| 2.1.2 | Analyse meerjarenplannen lokale besturen .....   | 66 |
| 2.1.3 | Algemene opvattingen lokale besturen t.a.v. lokale handhaving RO.....                                      | 67 |
| 2.1.4 | Cases Vlaanderen.....  | 69 |
| A.    | Stad Antwerpen.....  | 69 |
| B.    | Stad Leuven .....  | 70 |
| C.    | Intergemeentelijk samenwerkingsverband IGEMO .....   | 71 |
| D.    | Lokale overheden die weinig tot niet handhaven.....  | 73 |
| 2.2   | Handhaving Nederland.....  | 74 |
| 2.3   | Overzicht leerpunten m.b.t. analyse bestaande initiatieven inzake lokale handhaving.....                   | 77 |
| 3.    | Luik 3: Onderzoek naar de randvoorwaarden voor implementatie van een financieringsmodel .....              | 80 |
| 3.1   | Rol verschillende handhavingsactoren.....  | 80 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 3.2   | Beschikbare financiële middelen.....   | 83  |
| 3.3   | Vereenvoudiging financiële stromen .....   | 88  |
| 3.4   | Monitoring van het handhavingsbeleid.....  | 90  |
| 4.    | Uitgangspunten en mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van lokale overheden voor handhaving RO..... | 92  |
| 4.1   | Algemene en onderliggende uitgangspunten .....   | 92  |
| 4.1.1 | Overzicht .....  | 92  |
| 4.1.2 | Subsidiariteit .....   | 93  |
| 4.1.3 | Overtreder betaalt .....   | 93  |
| 4.1.4 | Eenvoudig en transparant.....  | 94  |
| 4.1.5 | Handhaving moet lonen.....   | 95  |
| 4.2   | Verschillende scenario's en technieken voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid RO .....                  | 96  |
| 4.2.1 | Overzicht .....  | 97  |
| 4.2.2 | Eigen inkomsten (boetes, retributies, meerwaarden, dwangsommen, ..).....   | 101 |
| 4.2.3 | Subsidies.....   | 105 |
| 4.2.4 | Flankerende maatregelen .....  | 110 |
| IV.   | Conclusies & Aanbevelingen .....   | 113 |
|       | Lijst gebruikte afkortingen .....  | 119 |
|       | Lijst tabellen en figuren .....  | 120 |
|       | Bijlagen .....   | 121 |



# Managementsamenvatting

## Context (I.1<sup>1</sup>)

Conform de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) moet handhaving, samen met plannen en vergunnen, er voor zorgen dat de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Vlaanderen geeft een **ruime invulling** aan het **begrip handhaving** gegeven. Het omvat alle handeling (zowel preventief als curatief) om de naleving van rechtsregels te bevorderen en de overtreding ervan te beëindigen.

Het Handhavingsplan RO 2010 voorzag in een planmatige aanpak van het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening (RO). Conform de VCRO moest dit plan ook aanbevelingen bevatten inzake de bekostiging van het lokaal handhavingsbeleid. Een evaluatie van de uitvoering van het plan gaf aan dat het opnemen van een financieel onderdeel in het plan verdienstelijk was, maar opnieuw onder de aandacht diende te komen.

Naar aanleiding van het decreet inzake de handhaving van de omgevingsvergunning en de beleidsnota 2014-2019 'Omgeving', wordt een nieuw Handhavingsprogramma RO 2015 voorbereid. Hierin wil men verder inzetten op de uitbouw van een gericht en rechtvaardig handhavingsbeleid en wil men opnieuw aandacht besteden aan de financiering ervan.

De financiering kan evenwel niet los gezien worden van het actuele debat rond de verhoging van de **autonomie** en **bestuurskracht** van de lokale besturen en de **invulling** van het **subsidiariteitsbeginsel**. Hoewel binnen RO reeds langer een streven bestaat naar subsidiariteit, stelt men in de praktijk vast dat deze subsidiariteit zich voornamelijk manifesteert in de planning en vergunningsverlening en minder op het vlak van handhaving. Er wordt nog steeds uitgegaan van een **parallele bevoegdheid inzake handhaving** waarbij het Gewest een sturende/hiërarchische rol krijgt toebedeeld. Wel worden aan de lokale besturen meer mogelijkheden en instrumenten aangeboden om te gaan handhaven in functie van hun eigen prioriteiten en beleid.

## Onderzoeksopzet (I.2)

Het onderzoek had als tweeledig doel:

- (1) De **verschillende mogelijkheden tot financiering** van de lokale handhavende overheden RO en de flankerende maatregelen te **onderzoeken**. Er werd gevraagd inzicht te geven in de mogelijke systemen en criteria om tot een financiële herverdeling te komen tussen het lokaal en gewestelijk niveau. De inspanningen die door de lokale besturen worden geleverd om een eigen handhavingsbeleid uit te voeren, vormen hiervoor de basis.
- (2) De **gepaste verhouding** tussen de **financiële stimuli** en de andere **niet-financiële ondersteuningsinitiatieven** aan de lokale partners te onderzoeken.

---

<sup>1</sup> Deze verwijzingen geven de sectie uit het rapport aan waar meer informatie over dit aspect terug te vinden is.

Deze studie had niet de bedoeling de rol van de diverse bestuursniveaus m.b.t. handhaving RO opnieuw in vraag te stellen of te hertekenen. De **huidige rolverdeling en het wetgevend kader** vormden het **uitgangspunt van deze studie**. De studie beperkte zich ook niet tot een analyse van de inkomsten en uitgaven van de DAB Herstelfonds en de eventuele herverdeling van deze middelen. De financiering werd in deze studie in een ruimer perspectief geplaatst, waarbij ook andere financieringsinstrumenten worden onderzocht. Uitgangspunt hierbij was het stimuleren van lokale besturen tot een effectieve en efficiënte handhaving, en dit met betrekking tot het volledige handhavingstraject.

De opdracht werd opgesplitst in drie grote onderzoeksluiken:

- (1) Luik 1: Inventarisatie van de verschillende bestaande financieringsmodellen (III. 1).
- (2) Luik 2: Inventarisatie van de bestaande initiatieven inzake lokale handhaving (III. 2).
- (3) Luik 3: Onderzoek randvoorwaarden voor implementatie van nieuw financieringsmodel (III.3).

Op basis van deze drie luiken werden een aantal uitgangspunten en mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van de lokale handhavende overheden uitgewerkt (III.4). De studie werd afgesloten met een aantal conclusies en (beleids)aanbevelingen.

## **Methodiek (II.)**

Het onderzoek maakte gebruik van een **kwalitatieve onderzoeksopzet** waarbij gebruik werd gemaakt van een **'multi-method'-aanpak**, gericht op verschillende dataverzamelingstechnieken en –bronnen. Tijdens het onderzoek werd een iteratief proces gevolgd waarbij informatie gradueel werd verzameld en waarop vervolgens verschillende rondes van analyses werden uitgevoerd.

De **kwaliteitsbewaking** tijdens het onderzoek gebeurde **door triangulatie** waarbij de problematiek vanuit verschillende sporen en perspectieven werd benaderd. Concreet maakten we in dit onderzoek gebruik van de drie grote triangulatievormen namelijk methodische triangulatie, datatriangulatie en onderzoekstriangulatie.

Tijdens het onderzoek was er ook inhoudelijk en praktisch bilateraal overleg met de opdrachtgever. Het onderzoek werd van nabij opgevolgd door een werkgroep binnen Ruimte Vlaanderen en een ruimere stuurgroep bestaande uit een aantal stakeholders die als klankbord fungeerde om o.a. het opzet en de voorlopige resultaten te bediscussiëren en zodoende de procesmatige en inhoudelijke kwaliteitsbewaking te garanderen.

### **Luik 1: Analyse financieringsmodellen voor lokale besturen (III.1)**

Binnen dit luik werd een (beperkte) interne systeemvergelijking gemaakt met enkele andere financieringsmodellen (zowel financieel als niet-financieel) die gebruikt worden in het beleidsdomein RWO (o.a. Vernieuwingsfonds), andere Vlaamse beleidsdomeinen (o.a. Gemeentefonds), op het federale niveau (o.a. Verkeersveiligheidsfonds) en in de ons omrin-



gende landen. Deze analyse betreft zowel de algemene financiering van lokale overheden (III. 1.1) als de financiering van het lokaal handhavingsbeleid (III. 1.2). Doel was om te komen tot een typologie van de verschillende bestaande financieringsmodellen die als inspiratiebron kunnen dienen voor het financiering van lokale handhavende overheden RO.

### *Algemene financiering lokale besturen (III.1.3.1)*

Uit de analyse van de verschillende financieringsmodellen uit wetenschappelijke studies, en zoals samengevat in tabel 7 van het rapport, kunnen financieringsmodellen ingedeeld worden op basis van de volgende drie criteria:

- (1) Het gehanteerde **financieringsinstrument** waarbij een onderscheid kan gemaakt worden tussen:
  - Eigen inkomsten (belastingen, retributies, boetes, meerwaarde, dwangsommen,...).
  - Subsidies.
  - Flankerende maatregelen: in het kader hiervan stelt een overheid geen financiële middelen ter beschikking van een andere overheid, maar ondersteunt zij andere deze overheden door bijvoorbeeld bepaalde taken die verband houden met een bepaald beleid over te nemen of door bepaalde expertise ter beschikking te stellen.
- (2) Het al dan niet recurrent of periodiek **wederkerend karakter** van de ondersteuning.
- (3) De manier waarop **verantwoording** moet worden afgelegd over de besteding van de middelen waarbij lokalen besturen:
  - Ofwel vrij zijn om de middelen te besteden zonder verantwoordingsverplichtingen.
  - Ofwel beschikken over de vrijheid om hun middelen te besteden voor een bepaald specifiek beleid met verantwoording hiervan.
  - Ofwel de middelen slechts mogen gebruiken voor specifieke kosten.

Verder blijken uit de analyse van de verschillende financieringsmodellen volgende trends:

- **Kleiner aantal financieringsstromen** en een **grotere bestedingsvrijheid**.
- **Eenvoudigere en transparantere** financieringsmodellen (minder verdelingscriteria).

Ook in Vlaanderen ziet men een gelijkaardige tendens naar aanleiding van het Planlastdecreet, de introductie van de beleids- en beheerscyclus (BBC). Ook uit het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 blijkt dat Vlaanderen dezelfde weg wil blijven bewandelen.

### *Financiering handhaving lokale besturen (III. 1.3.2)*

Voor wat betreft de financiering van de lokale handhavende overheden stellen we op basis van de analyse vast dat:

- Er wordt vaak uitgegaan van **subsidiariteit** – lokale besturen kunnen handhaven en dat is dan ook een taak voor hen.
- De lokale besturen vaak hun handhavingsopdracht in beginsel moeten **bekostigen** met de middelen **uit de algemene financiering**.
- De **middelen** die **uit handhaven** voortvloeien komen vaak **direct** toe **aan de lokale besturen**.
- De lokale besturen **verhalen** vaak hun handhavingskosten **bij de overtreder**.

- Lokale besturen krijgen vaak weinig financiële middelen ter beschikking van hogere overheden, maar deze laatste zetten vaak in op een aantal **flankerende maatregelen** ter ondersteuning van het lokaal beleid.

### *Afbakenings- en verdelingscriteria (III. 1.3.3)*

Uit het onderzoek blijkt dat indien middelen moeten worden (her)verdeeld, telkens de volgende drie vragen moeten worden beantwoord.

- **Wat** wenst men te ondersteunen (doelstelling)?
- **Wie** wenst men te ondersteunen (afbakeningscriteria)?
- **Hoe** worden de middelen verdeeld (verdelingsmechanisme)?

Een verdelingsmechanisme kan diverse vormen aannemen (getrapt systeem met voorafnames, systeem van trekkingsrechten,...). In vele gevallen worden bepaalde middelen uiteindelijk verdeeld op basis van bepaalde verdelingscriteria (bv. aantal inwoners, oppervlakte, gemaakte kosten,...). Naast een toetsing aan de algemene SMART-voorwaarden moeten deze **criteria** ook **in relatie staan met één** of meerderen van de volgende aspecten:

- De **omvang** van de opdracht om bepaalde doelstellingen te bereiken.
- De **capaciteit** van het bestuur om de opdracht uit te voeren.
- De **performantie** (output) van het gevoerde beleid om de doelstellingen te bereiken.

Verdelingsmechanismen kunnen tot slot ook werken met bepaalde correcties die bepaalde besturen bestraffen of belonen of die ervoor moeten zorgen dat besturen geen middelen zouden verliezen bij de toepassing van nieuwe verdeelmechanismen.

## **Luik 2: Analyse bestaande initiatieven inzake handhaving (III.2)**

In dit luik werd het werkveld in kaart gebracht. Hoe ziet handhaving bij lokale besturen er uit en hoe gaat men hierbij concreet te werk? Hiervoor werden talrijke (individuele en groeps-) gesprekken gevoerd en werden verschillende cases bestudeerd.

### *Handhaving RO in Vlaanderen – Conceptueel (III.2.1.1)*

Zoals reeds aangegeven situeert de Vlaamse overheid handhaving in een **ruimer perspectief**. De regelgeving voorziet zowel in **proactieve** (bv. voorlichting), **preventieve** (bv. waarschuwing en aanmaning), **rechtsherstellende** (bv. regularisatievergunning) als **sanctionerende** handhavingsinstrumenten (bv. gerechtelijke sancties). Figuur 1 van het rapport stelt deze handhavingsketen schematisch voor.

Naar aanleiding van het decreet betreffende de **handhaving** van de **omgevingsvergunning** zullen een aantal instrumenten worden aangepast/herzien en zal naast het gerechtelijk (strafrechtelijk) hersteltraject ook worden voorzien in een **bestuurlijk hersteltraject**. Binnen dit traject zal men gebruik kunnen maken van de nieuwe sanctionerende bestuurlijke handhavingsinstrumenten **bestuursdwang en last onder dwangsom**. Naast deze bestuurlijke handhavingsinstrumenten zullen in de toekomst ook **bestuurlijke boetes** kunnen worden opgelegd waarbij een onderscheid gemaakt zal worden tussen exclusieve bestuurlijke geld-

boete voor stedenbouwkundige inbreuken en alternatieve bestuurlijke geldboete voor stedenbouwkundige misdrijven.

Effectieve handhaving noodzaakt dus een **gedifferentieerde aanpak** (maatwerk) en is ook onlosmakelijk verbonden met een **adequaat plannings- en vergunningsbeleid** (cyclusdenken).

#### *Handhaving RO in Vlaanderen – In de praktijk (III.2.1.2 t.e.m. 2.1.4)*

Uit de BBC-rapportering van de lokale besturen (meerjarenplannen) kan voorlopig weinig relevante en accurate informatie gehaald worden omtrent hun handhavingsbeleid. Wel moet van deze rapportering optimaal gebruik gemaakt worden om naar de toekomst toe het lokale handhavingsbeleid op te volgen.

Uit de gesprekken en cases kwamen volgende belangrijke **aspecten** naar voor:

- De meeste lokale besturen zijn ervan overtuigd dat **handhaving tot hun takenpakket** behoort, **maar niet uitsluitend** tot hun takenpakket. In het kader hiervan stelt men zich vragen bij de invulling van het begrip subsidiariteit op het vlak van handhaving RO. Men is geen voorstander van het principe dat diegene die de vergunningen aflevert ook moet instaan voor de handhaving ervan.
- Men is het er ook over eens dat de manier waarop lokalen besturen handhaven (proactief/preventief/ rechtsherstellend of sanctionerend) **een autonome keuze** moet zijn **van de besturen**.
- In vele besturen ontbreekt de politieke wil om te handhaven omwille van de burgers nabijheid en ook bij de burgers is er een **beperkt draagvlak** rond handhaving RO.
- Hoewel sommige besturen actiever gaan handhaven, **verandert** er vaak **weinig op het terrein**.
- Belangrijk is dat de schaal van het bestuur moet toelaten om kwalitatief te werk te gaan. Besturen moeten in dit verband de mogelijkheid worden geboden om handhaving op **intergemeentelijk niveau of interbestuurlijk** te organiseren zonder dat dit evenwel een verplichting wordt.
- De besturen beschikken **niet** over **voldoende middelen** voor de aparte aanstelling van een handhavingsambtenaar en beschikken daardoor niet over de specifieke expertise voor een kwaliteitsvol handhavingsbeleid.
- Lokale besturen die inzetten op **reactieve handhaving** moeten daarvan **de vruchten kunnen plukken**.
- Principieel wordt de voorkeur gegeven aan een **vergroting** van een **dotatie van het Gemeentefonds**, maar een **(tijdelijke) financiële ondersteuning** voor bepaalde initiatieven (bv. voor innoverende projecten), zou een **stimulans** kunnen zijn voor de lokale besturen om te handhaven.
- De lokale besturen zijn vragende partij voor een versterking van de gewestelijke bouwinspectie. Wel moet men komen tot een **inhoudelijke** (qua omvang overtreding of ligging) of **procedurele** (qua complexiteit van het gebruikte handhavingsinstrument) **taakverdeling tussen de lokale besturen en het gewest**. Daarenboven is er ook nood aan een **grotere synergie van de prioriteiten** op alle niveaus (politiek,

- parket, Vlaamse administratie en lokale besturen) zodat er o.a. minder zaken worden geseponeerd.
- Lokale besturen nemen **al heel wat initiatieven** op het vlak van handhaving maar **niet alles** wordt in cijfers uitgedrukt of is **meetbaar** (bv. preventie).
  - Er is een **grote diversiteit** merkbaar tussen de besturen m.b.t. verschillende aspecten die verband houden met handhaving.
  - De **lokale besturen** nemen voornamelijk het **voortraject** van handhaving (proactief, preventief en rechtsherstellend) voor hun rekening maar het sanctionerende **na-traject wordt vaak overgelaten aan de Inspectie RWO**.
  - Handhaving RO staat bij de meeste besturen **nog in de kinderschoenen** en er is vaak geen sprake van een geïntegreerd handhavingsbeleid. Toch werd vastgesteld dat zowel het **maatschappelijk als het bestuurlijk draagvlak** voor een actievere handhaving de afgelopen jaren **sterk is toegenomen**. Het onbestraft blijven van pertinente inbreuken wordt niet meer aanvaard.
  - Het takenpakket is in kleinere gemeenten vaak te beperkt om 1 VTE handhavingsambtenaar aan te stellen, maar te ruim voor de stedenbouwkundige ambtenaar. Daarenboven noodzaakt een kwalitatief handhavingsbeleid volgens velen een **scheiding** van de **vergunningverlening/advisering en de handhaving** ervan.
  - Er werd benadrukt dat het **financiële niet het enige obstakel** is om de besturen over de brug te halen. Zo moet o.a. ook:
    - o De huidige **procedurele en juridische regelgeving** worden aangepast, **vereenvoudigd** of verder uitgewerkt.
    - o Voor een **betere afstemming** gezorgd worden tussen de verschillende **ruimtegerelateerde beleidsdomeinen** (milieu, wonen, onroerend erfgoed) waar gemeenten ook bevoegdheid rond handhaving hebben.

### **Luik 3: Onderzoek naar de randvoorwaarden voor implementatie van een financieringsmodel (III.3)**

De problematiek rond de financiering van lokale handhavende overheden moet in de context geplaatst worden van de algemene financiering van lokale besturen, het debat rond hun hun autonomie en bestuurskracht en de algemene Vlaamse beleidlijnen. Binnen dit luik worden een aantal van deze randvoorwaarden geschetst voor het financieringsmodel.

#### *Rol verschillende handhavingsactoren (III.3.1)*

Vooraleer te kunnen komen tot een geïntegreerd handhavingsbeleid moet vooreerst een **consensus** bereikt worden over de rol van de verschillende handhavingsactoren (**wie moet wat handhaven?**). Deze vraag houdt dus nauw verband met de invulling van het principe van subsidiariteit.

Het subsidiariteitsbeginsel werd sterk benadrukt in het Witboek Interne Staatshervorming, het Regeerakkoord 2014-2019 en het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010. Echter, een paritair (Vlaanderen/lokale besturen) samengestelde “Commissie Decentralisatie” kwam

tot de conclusie dat **voor wat betreft handhaving RO er geen overeenstemming** kon worden bereikt omtrent de taakverdeling/rol van de diverse betrokken partijen.

Subsidiariteit houdt ook de **afbouw in van het huidige controlemodel** t.o.v. de lokale besturen en het **installeren** van een zgn. **vertrouwensmodel** in. De versterking van de bestuurskracht van de lokalen besturen en het geven van meer autonomie en bevoegdheden, zijn twee van de vijf uitvoeringslijnen van het Witboek Interne Staathervorming. Ook uit het Planlastendecreet en het Regeerakkoord 2014-2019 blijkt de intentie van de Vlaamse regering om hierin nog verder te gaan.

Op het vlak van **handhaving RO** zit men eerder **in een vertrouwensmodel**, dan in een controlemodel. Lokale besturen hebben sinds 1962 verregaande “vrijheid” om in het kader van handhaving RO op te treden, zonder enige vorm van toezicht. Zo hebben lokale besturen in principe de vrijheid om, mits enkele uitzonderingen, zelf de volgens hen meest adequate handhavinginstrumenten toe te passen.

Subsidiariteit houdt tot slot ook in dat moet gezocht worden naar het **best passende beleidsniveau voor de diverse handhavingsoopdrachten**. Naast de klassieke rol die werd toebedeeld aan de lokale besturen en het gewest moeten ook samenwerkingsvormen tussen lokale besturen, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking hierin hun plaats kunnen krijgen en worden aangemoedigd.

### *Beschikbare financiële middelen (III.3.2)*

Uit de historische cijfers van de DAB Herstelfonds blijkt dat de ontvangsten uit handhaving RO jaarlijks de uitgaven voor handhaving RO overstijgen voor een bedrag van 1 à anderhalf miljoen euro. Echter, er bestaat onduidelijkheid of handhaving RO ook naar de toekomst toe evenveel middelen zal genereren (o.a. omwille van de wijzigende wetgeving) en daarenboven moet ook rekening worden gehouden met de nog te registeren afboekingen van openstaande schuldvorderingen. Ook het eventueel aanspreken van de opgebouwde reserves uit het verleden voor deze ondersteuning, is niet zomaar mogelijk omdat dit gevolgen zal hebben voor de Vlaamse begroting. Bovendien moeten de verbintenissen die in het verleden werden aangegaan op andere beleidsvelden worden gehonoreerd en moeten middelen beschikbaar blijven voor het jaarlijks opladen van het budget ambtshalve uitvoeringen. Er bestaat dus **grote onzekerheid omtrent de jaarlijkse beschikbare budgetten vanuit de DAB Herstelfonds** voor eventuele financiële ondersteuning aan de lokale besturen of flankerende maatregelen en deze zullen **sowieso beperkt** zijn.

### *Vereenvoudiging financiële stromen (III.3.3)*

Eén van de beleidsdoelstellingen uit het Vlaamse regeerakkoord is de vereenvoudiging van de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen. Zo worden binnenkort verschillende **sectorale subsidies** aan lokale besturen **in het Gemeentefonds geïntegreerd**. Ook vanuit het Beleidsdomein RWO worden diverse subsidies verstrekt aan lokale besturen vanuit verschillende fondsen. De vraag moet worden gesteld of bepaalde subsidiestromen niet kunnen worden samengenomen. Deze vraag zou zelfs over beleidsdomeinen heen kunnen

gesteld worden waar lokale besturen een bevoegdheid rond handhaving hebben (bv. milieu). Ook in Nederland is een gelijkaardig debat in de gang.

#### *Monitoring van het handhavingsbeleid (III.3.4)*

Om een beleid te kunnen voeren moet men o.i. kunnen terugvallen op **kwantitatieve en kwalitatieve cijfergegevens** die de efficiëntie, effectiviteit en efficiëntie van het beleid in kaart brengen. Ook voor een financieringsmodel zijn bepaalde prestatie-indicatoren, zoals bijvoorbeeld uitval, noodzakelijk over het ganse handhavingstraject. Deze noodzaak werd bevestigd in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 en een advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Hoewel de **handhavingsmonitor** hierin een eerste grote stap voorwaarts was, moet deze **verder uitgebouwd en verfijnd worden** omdat er discussie bestaat omtrent de eenduidigheid van bepaalde cijfers, data ontbreken, data onvolledig zijn en er in de handhavingsmonitor ook weinig kwalitatieve cijfers zijn opgenomen.

### **Uitgangspunten en mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van lokale overheden voor handhaving RO (III.4)**

Op basis de drie luiken van de opdracht werden een aantal scenario's en technieken uitgewerkt voor de financiering van lokale handhavende overheden RO. Hierbij werd vertrokken van een aantal algemene en onderliggende uitgangspunten die het algemeen kader bepalen waarbinnen het financieringsmodel met passen.

#### *Algemene en onderliggende uitgangspunten (III.4.1)*

De vier **algemene uitgangspunten** betreffen:

- **Subsidiariteit** (III. 4.1.2): Het model moet de bestuurskracht van de lokale besturen vergroten, streven naar een vertrouwensmodel en nieuwe vormen intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking aanmoedigen.
- **Overtreder betaalt** (III 4.1.3): Handhavingskosten moeten op één of andere manier zoveel mogelijk worden doorgerekend naar de overtreders.
- **Eenvoudig en transparant** (III 4.1.4): Het model moet maximaal gebruik maken van de rapporteringsmogelijkheden die de BBC biedt en eenvoudig blijven.
- **Handhaven moet lonen** (III. 4.1.5): Besturen die handhaven moeten op één of andere manier (financieel of niet-financieel) de vruchten daarvan kunnen plukken. Vandaar dat de piste tot invoering van een bestraffingssysteem voor besturen die niet handhaven in deze studie niet verder werd uitgewerkt.

De **onderliggende uitgangspunten** die eerder betrekking hebben op bepaalde modaliteiten voor de verdere uitwerking van de algemene uitgangspunten zijn:

- Het model mag zich **niet louter** beperken tot **een financiële ondersteuning**.
- Het model moet de huidige **rol** van de **diverse handhavingsactoren respecteren en moet samenwerkingsvormen aanmoedigen**.
- Het model moet de **inzet** van **diverse handhavingsinstrumenten aanmoedigen**.

### *Scenario's en technieken voor de financiering lokaal handhavingsbeleid RO (III.4.2)*

Het voorgestelde financieringsmodel, zoals schematisch voorgesteld in figuur 4 van het rapport, is opgebouwd vanuit 3 invalshoeken:

- (1) De **overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn** voor de inzet van de middelen: lokale besturen, gewest, IGS, interbestuurlijk.
- (2) Het **type financiering** dat wordt gebruikt: eigen inkomsten, subsidies, flankerende maatregelen.
- (3) Het **type handhavingsinstrument** waarmee de financiering verband houdt: proactief, preventief, rechtsherstellend of sanctionerend.

#### Eigen inkomsten (III. 4.2.2)

De **inkomsten die voortvloeien uit de inzet van handhavingsinstrumenten** (boetes, retributies, meerwaarden, dwangsommen,...) **moeten toekomen** (geheel of gedeeltelijk) **aan de lokalen besturen** die ze inzetten. Hierbij zijn diverse scenario's mogelijk waarbij ook voor de DAB Herstelfonds en de IRWO een rol kan weggelegd zijn.

Bij deze financieringstechniek moeten wel een aantal **kanttekeningen** worden gemaakt die de inzet van ook andere financieringstechnieken noodzaakt. Zo 'beloont' het o.a. enkel de besturen die een aantal specifieke rechtsherstellende en sanctionerende handhavingsinstrumenten inzetten en is men sterk afhankelijk van derden (bv. parket, wetgever, gewest, ...). Deze type financiering heeft als **voordeel** dat het getuigt van een verder vertrouwen in de lokale besturen en stimuleert hen om te handhaven, uiteindelijk is het de overtreder die betaalt, het handhaven loont voor de besturen en het is een relatief eenvoudig en transparant systeem.

#### Subsidies (III. 4.2.3)

Bij subsidies moet vooreerst worden bepaald **wat men wenst te ondersteunen**. De subsidies moeten uiteindelijk ertoe leiden dat de lokale besturen meer gaan handhaven zodat men komt tot het **herstel van een goede RO** en dit ongeacht het ingezette handhavingsinstrument.

Vervolgens moet men bepalen **wie men wenst te ondersteunen**. Uiteindelijk moet de steun gaan naar **diegenen die** reeds een **actief handhavingsbeleid voeren** en diegenen **dit van plan zijn te doen**. Dit kan bepaald worden aan de hand van een aantal indicatoren (vb. handhavingsplan, samenwerkingsprotocol, ...).

Voor wat de **verdeling** van de middelen betreft kan overwogen worden de **'uitval' als verdeelingscriterium** te gebruiken. Deze indicator geeft aan in hoeveel gevallen er een herstel van de goede RO tot stand komt nadat een inbreuk werd vastgesteld aan de hand van een verslag van vaststelling of PV. Om te bepalen op welk deel van de subsidies elk bestuur recht heeft in een bepaald jaar (de zogenaamde trekkingsrechten), kan gewerkt worden met het totaal aantal verleende (regularisatie) vergunningen.

Naast een recurrente basisfinanciering kan worden voorzien in bijkomende, niet-recurrente **(doel)subsidies**. Deze zouden de vorm kunnen aannemen van de tijdelijke terugbetaling van de (gedeeltelijke) loonkost van de eerste aanstelling van een handhavingsambtenaar en een subsidie voor hun deelname aan opleidingen RO en handhaving. Ook zou kunnen gedacht worden aan oproepen voor subsidies voor innoverende projecten m.b.t. handhaving. Met het oog op het stimuleren op intergemeentelijke samenwerking kan men als voorwaarde stellen dat enkel IGS in aanmerking komt voor bepaalde doelsubsidies.

Het werken met subsidies heeft als ontegensprekelijk **voordeel** dat men lokale besturen structureel kan ondersteunen die effectief handhaven en men bepaalde aansporingen kan geven aan besturen die dit van plan zijn of hierin vernieuwend willen zijn. Echter, aan volgende **randvoorwaarden** moet dan worden voldaan:

- Er kan maar van een recurrente financiering sprake zijn indien hiervoor **voldoende middelen beschikbaar** zijn.
- Het in kaart brengen van de 'uitval' noodzaakt evenwel **bruikbaar cijfermateriaal** over het ganse handhavingstraject.
- Vanuit conceptueel standpunt is uitval een goede indicator voor de verdeling van middelen over de besturen die handhaven maar de verdere operationalisering ervan noodzaakt vooreerst een duidelijke **definiëring van een aantal begrippen**. Wat verstaat men onder herstel? Wat is het startpunt bij de berekening?

Ook bij subsidies moeten een aantal **kanttekeningen** worden gemaakt. Zo bestaat o.a. bij tijdelijke doelsubsidies het risico dat bij de stopzetting van de ook het beleid wordt stopgezet. Daarnaast moet men er ook over waken dat het niet nodeloos complex wordt en niet veel extra administratieve lasten opgelegd. Indien men voor recurrente subsidiëring van de lokale handhaving opteert, lijkt het o.i. en dit in navolging van het Vlaams Regeerakkoord, het meest opportuun de beschikbare middelen hiervoor te integreren in het Gemeentefonds.

#### Flankerende maatregelen (III. 4.2.4)

Aan de hand van flankerende maatregelen kan de Vlaamse overheid tot slot een **ondersteunende, faciliterende en sturende rol inzake handhaving RO** op zich nemen en inspelen op de diverse fasen van het handhavingproces. Voorbeelden van dergelijke flankerende maatregelen zijn o.a.:

- Opzetten van **sensibiliseringsacties** naar burgers en lokale mandatarissen.
- Ontwikkeling van een **monitoringsysteem** en een online informatie uitwisselingsplatform waarbij eventueel gebruik kan worden gemaakt van de BBC-rapportering.
- Procedurele ondersteuning en afsluiten van **samenwerkingsprotocollen**.
- **Centralisatie** van alle beschikbare **kennis** rond handhaving RO.
- Ondersteuning bij **opzet** van **IGS** en het **ter beschikking stellen van advocaten**.

**In de praktijk** stellen we vast dat binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen reeds **veel kennis en ervaring** rond handhaving aanwezig is, zij het **verspreid over verschillende instanties**. De lokale besturen zijn over het algemeen ook tevreden over de samenwerking



met de Vlaamse overheid (o.a. in het kader van het Atrium-netwerk), maar de coördinatie en de organisatie van een centraal aanspreekpunt (website) eventueel in de vorm van de oprichting van Kenniscentrum, dringt zich op.

Flankerende maatregelen hebben als **voordeel** dat zij kunnen inspelen op de diverse aspecten van het handhavingsproces, flexibel kunnen worden ingezet en zowel ter ondersteuning als sturend kunnen worden ingezet. Maar ook bij flankerende maatregelen moet men zich ervoor behoeden dat deze niet verregaand ingrijpen in de bestuursautonomie van de lokale besturen.

## **Conclusies en aanbevelingen (IV.)**

Uit deze studie blijkt dat de problematiek inzake de financiering van lokale handhavende overheden voor RO om diverse redenen een complex verhaal is. Uiteindelijk werd een **driedig financieringsmodel** uitgewerkt waarin wordt voorgesteld om:

- (1) De middelen die de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten genereren te laten toekomen aan de lokale besturen.
- (2) In te zetten op bepaalde projectsubsidies zoals een tijdelijke en gedeeltelijke ondersteuning van de loonkosten van de handhavingsambtenaar en zijn opleidingskosten en oproepsubsidies voor innoverende projecten.
- (3) In te zetten op flankerende maatregelen waarbij de Vlaamse overheid als een soort 'back-office' doelgericht verder inspeelt op een aantal noden bij de lokale besturen.

Deze technieken moet samen worden ingezet om zodoende de verschillende fasen in het handhavingstraject zowel financieel als niet-financieel te ondersteunen.

Tot slot werden nog een **14-tal** voorlopige **(beleids)aanbevelingen** geformuleerd die van belang zijn voor de verdere uitbouw van een effectief, efficiënt en geïntegreerd (lokaal) handhavingsbeleid. Deze hebben zowel betrekking op een aantal randvoorwaarden (bv. verder investeren in monitoring) en uitgangspunten (bv. verder uitklaren van het subsidiariteitsbeginsel) van het financieringsmodel als op het financieringsmodel zelf (bv. ontwikkelen van een afwegingskader voor retributie).



## I. Kader van het onderzoek

Dit rapport bestaat uit vier delen. In dit eerste deel schetsen we de context van voorliggend onderzoek, gevolgd door een bespreking van het onderzoeksopzet en van de structuur van het eindrapport. In het tweede deel bespreken we de gevolgde methodologie (zie II). In het derde deel komen de onderzoeksresultaten aan bod (zie III). In het vierde en laatste deel formuleren we tot slot onze conclusies en aanbevelingen (zie IV).

### 1. Context

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) stelt als basisdoelstelling (art. 1.1.4):

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

Handhaving moet, samen met plannen en vergunnen, er voor zorgen dat deze basisdoelstelling gerealiseerd wordt. In de ruime zin van het woord omvat **het begrip handhaving**<sup>2</sup> dus de handeling om de naleving van rechtsregels te bevorderen en de overtreding ervan te beëindigen. Conform deze invulling van het begrip, omvat handhaving dus zowel preventieve als curatieve handelingen. In de enge zin betreft handhaving het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels door het uitoefenen van toezicht en/of toepassen van sancties.

De Beleidsnota 2014-2019 Omgeving van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw zet verder in op de uitbouw van een gericht en rechtvaardig handhavingsbeleid (Operationele Doelstelling, OD 14) dat wordt gekenmerkt door:

- Een streven naar een zo vroeg mogelijk optreden om curatief optreden te kunnen vermijden.
- Eenvoudige en transparante regelgeving, procedures en voorschriften.
- Een focus op de belangrijkste niet regulariseerbare overtredingen in termen van impact, omvang en duur.
- Een wisselwerking tussen de verschillende facetten van de ruimtelijke ordening: plannen – vergunnen – handhaven.
- De mogelijkheid tot bestuurlijke handhaving en de decretale verankering van ‘zachte’ handhavingsinstrumenten.

---

<sup>2</sup> Michiels, F.C.M. A. (2006) “Handhavingsrecht en handhavingsbeleid” in F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (ed.), Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland, Deventer, Kluwer.

- Samenwerking, afstemming en informatie/data-uitwisseling tussen de verschillende handhavingsactoren zowel binnen het eigen beleidsdomein, als beleidsdomein- en bestuursniveau-overschrijdend.

In het Handhavingsplan RO van 16 juli 2010 voorzag de Vlaamse Regering voor het eerst in een planmatige aanpak van het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening. Conform de VCRO<sup>3</sup> moest dit handhavingsplan ook aanbevelingen bevatten inzake de bekostiging van het lokaal handhavingsbeleid. In het Handhavingsplan 2010 werd als principe gesteld dat mogelijke financiering van het lokaal handhavingsbeleid in verhouding moet staan tot de geleverde inspanningen. Voor de beoordeling van de inspanningen werd het inzetten van een handhavingsambtenaar als voorbeeld opgegeven. Daartegenover werd voor de implementatie van de financiële ondersteuning verwezen naar het bieden van procedurele ondersteuning (kosten advocaten, juridische bijstand etc.), het uitwerken van een systeem van waardering van de gemeenten op basis van de monitoring van hun inspanningen en het daaraan koppelen van een compensatie voor gemaakte kosten (benchmark), alsook het verlenen van subsidies voor opleidingen en voor het opstellen van een gemeentelijk handhavingsplan.

De uitvoering van het Handhavingsplan 2010 werd eind 2013 geëvalueerd voor de eerste periode van drie jaren<sup>4</sup>. Het onderzoek wijst uit dat het opnemen van een financieel onderdeel in het Handhavingsplan verdienstelijk was, maar opnieuw onder de aandacht dient te komen. Deze evaluatie vormde een aanzet voor de verdere beleidsontwikkeling en het voorliggende onderzoek. Zo wordt naar aanleiding van het nieuwe decreet inzake de handhaving van de omgevingsvergunning<sup>5</sup> en de beleidsnota 2014-2019 momenteel een nieuw Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015 voorbereid. Ook hierin wil men opnieuw aandacht besteden aan de financiering van het handhavingsbeleid RO.

Niettegenstaande er binnen ruimtelijke ordening reeds langer een streven bestaat naar subsidiariteit<sup>6</sup>, stelt men vast dat deze subsidiariteit zich voornamelijk manifesteert in de planning en vergunningsverlening en minder op het vlak van handhaving RO. Zowel het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening<sup>7</sup> (DRO), de VCRO, als het nieuwe decreet inzake de handhaving van de omgevingsvergunning gaan nog steeds uit van een paral-

---

<sup>3</sup> Voormalig artikel 6.1.4, §1, tweede lid, 5° VCRO.

<sup>4</sup> Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren – Onderzoeksrapport Sum Research (2014), uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

<sup>5</sup> Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, B.S., 27 augustus 2014. Dit decreet kwam er naar aanleiding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, B.S. 23 oktober 2014, en voert een nieuw systeem van bestuurlijke handhaving (bestuurlijke beboeting en bestuurlijke maatregelen) in. Hiermee wordt, in navolging van de eengemaakte omgevingsvergunning met zowel stedenbouwkundige als milieuaspecten van een project, een belangrijke stap gezet in het meer op elkaar afstemmen van de milieuhandhaving en de handhaving in de ruimtelijke ordening.

<sup>6</sup> Het subsidiariteitsbeginsel, dat zit vervat in artikel 5 van het Verdrag betreffende de EU, stelt dat bevoegdheden die evenwaardig (o.a. even economisch, efficiënt en effectief) op verschillende bestuursniveaus kunnen worden uitgevoerd, op een zo laag mogelijk niveau moeten worden uitgevoerd (zo dicht mogelijk bij de burger).

<sup>7</sup> Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

lelle bevoegdheid inzake handhaving waarbij het Vlaamse Gewest een sturende/hiërarchische rol krijgt toebedeeld. Dit blijkt o.a. uit de volgende aspecten:

- Stakingsbevelen moeten nog steeds bekrachtigd worden door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs.
- Herstelvorderingen kunnen maar worden ingeleid na positief advies van de gewestelijke Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (HRH).
- Bij het opstarten van een gerechtelijke procedure voor ambtshalve uitvoering van een herstelmaatregel is een bindend positief advies nodig van de HRH.
- Bij bestuurlijke maatregelen heeft de Vlaamse Minister als administratieve beroepsinstantie het laatste woord.
- Strafrechtelijke boetes kunnen enkel worden opgelegd door een gewestelijke beboetingsambtenaar.

De invoering van de handhaving van de omgevingsvergunning biedt de lokale partners wel meer mogelijkheden en instrumenten om te gaan handhaven in functie van hun eigen prioriteiten en beleid. De diverse handhavingsactoren RO zijn het er over eens dat, zelfs binnen het huidige wetgevend kader, er een verschuiving moet komen in de taken en de rol die elkeen moet opnemen en een nieuwe vorm van samenwerking nodig is. De lokale overheden - die het merendeel van de vergunningen afleveren – moeten op het vlak van handhaving van lokale materies meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om hun eigen beleid te voeren. De gewestelijke overheid behoudt wel haar huidige rol, maar laat de regie, de beslissingen en de uitvoering meer over aan de lokale overheden. De voorliggende studie heeft evenwel niet de bedoeling de rol van de diverse bestuursniveaus m.b.t. handhaving RO opnieuw in vraag te stellen of te hertekenen. Meer zelfs, **de huidige rolverdeling en het wetgevend kader vormen het uitgangspunt van deze studie** waarin wel een aantal beleidskeuze mogelijk zijn die in de studie aan bod zullen komen.

De verschillende handelingen en procedures binnen het domein van de huidige handhaving in de ruimtelijke ordening brengen tot slot reeds specifieke uitgaven en ontvangsten met zich mee die, wat de Vlaamse overheid betreft, worden verrekend op een dienst met afzonderlijk beheer (DAB), de DAB Herstelfonds. De werking van dit fonds (ontvangsten en uitgaven) zal in deze studie aan bod komen.

Rekening houdend met de hiervoor geschetste context van het voorliggend onderzoek wordt hierna de onderzoeksopzet en de structuur van het eindrapport beschreven.

## 2. Onderzoeksopzet en structuur eindrapport

Het onderzoek heeft als **tweeledig doel**:

- (1) De verschillende mogelijkheden tot financiering van de lokale handhavende overheden inzake Ruimtelijke Ordening en de flankerende maatregelen te onderzoeken. Er wordt gevraagd inzicht te geven in de mogelijke systemen en criteria om tot een financiële herverdeling te komen tussen het lokaal en gewestelijke niveau. De inspanningen die door de lokale besturen worden geleverd om een eigen handhavingsbeleid uit te voeren, vormen hiervoor de basis.
- (2) De gepaste verhouding tussen de financiële stimuli en de andere niet-financiële ondersteuningsinitiatieven aan de lokale partners te onderzoeken.

Deze studie beperkt zich dus niet tot een analyse van de inkomsten en uitgaven van de DAB Herstelfonds en de eventuele herverdeling van deze middelen. De financiering van de lokale overheden wordt in deze studie in een ruimer perspectief geplaatst, waarbij ook andere financieringsinstrumenten worden onderzocht naast de eventuele inzet van de middelen uit de DAB Herstelfonds. **Uitgangspunt hierbij is het stimuleren van lokale partners tot een effectieve en efficiënte handhaving**, en dit met betrekking tot het volledige handhavingstraject, **de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten en ook het uitvoeren van de gerechtelijke en bestuurlijke titels die zij zelf hebben bekomen of uitgevaardigd**.

De opdracht werd opgesplitst in drie grote onderzoeksluiken, waarover gerapporteerd wordt in “Deel III.”:

- (1) Luik 1: Inventarisatie van de verschillende bestaande financieringsmodellen (zowel financieel als niet-financieel)

In het kader van dit luik werd een (beperkte) interne systeemvergelijking gemaakt met enkele andere relevante financieringsmodellen die gebruikt worden in het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO), andere Vlaamse beleidsdomeinen, op het federale niveau en in de ons omringende landen. Dit zowel wat betreft de algemene financiering van lokale overheden als wat betreft de financiering van het lokaal handhavingsbeleid. Deze inventarisatie is terug te vinden in sectie 1 van de resultaten van het rapport (III.1).

- (2) Luik 2: Inventarisatie van de bestaande initiatieven inzake lokale handhaving

In dit luik werd het werkveld in kaart gebracht. Hoe ziet handhaving bij lokale besturen er uit en hoe gaat men concreet te werk? Hiervoor werden talrijke (individuele en groeps-) gesprekken gevoerd en werden verschillende cases besproken. Het resultaat hiervan is terug te vinden in de 2<sup>de</sup> sectie van de resultaten van dit rapport (III.2).

(3) Luik 3: Onderzoek naar enkele randvoorwaarden voor de implementatie van een nieuw financieringsmodel

De financiering van lokale handhavende overheden is geen geïsoleerd gebeuren, maar moet in de ruimere context geplaatst worden van de financiering van de lokale besturen, de autonomie en bestuurskracht van de lokale besturen en binnen de algemene Vlaamse beleidslijnen. Vandaar dat in de 3<sup>de</sup> sectie (III.3) een aantal (financiële) randvoorwaarden worden geschetst waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitwerking van een nieuw financieringsmodel.

Per luik worden, naast een eerder beschrijvend gedeelte, ook een aantal leerpunten geformuleerd die werden meegenomen met het oog op het formuleren van aantal uitgangspunten van het financieringsmodel en de uitwerking van een aantal mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van de lokale handhavende overheden RO. Deze leerpunten worden doorheen het rapport geformuleerd op basis van de bevindingen uit de analyses en rekening houdend met de geformuleerde doelstellingen van het onderzoek. Met het oog op de leesbaarheid van dit rapport worden deze leerpunten op het einde van elke luik kort samengevat. De uiteindelijke uitgangspunten en mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van de lokale handhavende overheden worden beschreven in de 4<sup>de</sup> sectie van deel III van dit rapport (III.4).

Het rapport wordt in "Deel IV" tot slot afgesloten met een aantal conclusies op basis waarvan een aantal (beleids)aanbevelingen worden gedaan.





## II. Gehanteerde methodiek

Gezien de doelstellingen, onderzoeksvragen en beschikbare middelen en tijd, werd in dit onderzoek geopteerd voor een **kwalitatief onderzoeksopzet** waarbij gebruik werd gemaakt van een **'multi-method'-aanpak**, gericht op verschillende dataverzamelingstechnieken en – bronnen.

Tijdens het onderzoek werd een iteratief proces gevolgd (Miles & Huberman, 1994). Dit houdt in dat vertrekkend vanuit de doelstellingen van het onderzoek een strategie voor dataverzameling werd opgezet en op de gradueel verzamelde data werden vervolgens verschillende rondes van analyse uitgevoerd. Er was dus geen sprake van één grote empirische fase die gevolgd werd door één analytische fase, maar dataverzameling en –analyse wisselden elkaar daarentegen voortdurend af. Zo konden bepaalde initiële data, analyses en inzichten, indien nodig, verder uitgespit en bijgestuurd worden.

Er werd ook gestreefd naar het principe van inhoudelijke verzadiging. Dit houdt in dat als tijdens het iteratief onderzoeksproces bleek dat additionele documenten en interviews steeds minder nieuwe elementen opleverden, de empirische activiteit beëindigd werd (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Dit betekent evenwel niet dat alle relevante bronnen of personen uitgeput zijn, maar wel dat we binnen de klijlijnen van deze opdracht voldoende elementen hebben gevonden om de vragen op het voorziene abstractieniveau voldoende te kunnen beantwoorden.

De **kwaliteitsbewaking** tijdens het onderzoek gebeurde **door triangulatie**: de problematiek werd vanuit verschillende sporen en perspectieven benaderd om tot zo accuraat mogelijke vaststellingen en conclusies te komen (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Concreet maakten we in dit onderzoek gebruik van de drie grote triangulatievormen die in de methodologische literatuur voor kwalitatief onderzoek voorgeschreven worden, namelijk methodische triangulatie, datatriangulatie en onderzoekstriangulatie (Denzin, 1989; Flick, 1998).

### (1) *Methodisch triangulatie*

Dit omvat het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden (Silverman, 2004). Concreet ging het in het kader van dit onderzoek om verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk documentanalyses, semigestructureerde experten-interviews en focusgroepen (Baarda, De Goede & Van der Meer - Middelburg, 2007). We hebben concreet vooral gesproken met mensen die een zeker helikopter- of expertenbeeld over de thematiek hebben en die op strategisch beleidsniveau met de thematiek in contact komen. We richtten ons dus naar bevoorrechte getuigen die vanuit hun deskundigheid met betrekking tot de voorliggende vragen geacht werden om relevante elementen aan te reiken. Enkele focusgroepen bleken verder nuttig om de collectieve betekenissen, processen en normen aan het licht te brengen (Puchta & Potter, 2004). In het kader van deze studie werden 3 grote groepen bevoorrechte getuigen en focusgroepen bevraagd:

- Vooreerst werden een aantal personen gecontacteerd met expertise m.b.t. bepaalde financieringsmodellen. Deze experts werden gevraagd een beschrijving te geven van een bepaald financieringsmodel (bv. financiering milieuhandhaving, financiering handhaving Nederland,...) of te bevestigen of een op basis van literatuur teruggevonden model nog steeds actueel was.
- In tweede instantie werden personen geïnterviewd (in groep en/of individueel) die vanuit hun functie dagdagelijks met handhaving op het terrein bezig zijn.
- Tot slot werden ook verschillende beleidsverantwoordelijken bevraagd (in groep en/of individueel) inzake het handhavingsbeleid en de financiering ervan.

De interviews en focusgroepen met de laatste twee soorten respondenten werden tot op zekere hoogte 'gestandaardiseerd' door het gebruik van een semigestructureerde leidraad. Dit houdt in dat op basis van enkele gestandaardiseerde vragen, waar nodig dieper werd ingegaan op bepaalde thema's. Gezien de specifieke invalshoek, werd voor beide groepen gewerkt met een afzonderlijke leidraad (zie bijlage 1). Zo bleef de gegevensverzameling immers voldoende systematisch en beheersbaar in functie van het vooropgestelde eindresultaat van deze opdracht, maar was er ook ruimte om dieper in te gaan op nieuwe aspecten die niet in de leidraad voorzien waren. Voor een aantal stakeholders die zowel beleidsmatig als op het terrein bezig zijn met handhaving (bv. Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid & Agentschap Inspectie RWO) werden de twee leidraden gecombineerd. De interviews en focusgroepen werden geregistreerd en de schematische transcripties werden gereduceerd tot relevante inzichten voor het onderzoek. Bijlage 2 bevat een lijst van de geïnterviewde personen en de georganiseerde groepsgesprekken. De selectie van de respondenten gebeurde in nauw overleg met de opdrachtgever.

## (2) *Datatriangulatie*

De tweede vorm van triangulatie leidt tot het verzamelen en analyseren van verschillende types van informatie. Het gebruik van verschillende types van informatie is noodzakelijk gezien de onderzoeksvragen. Bepaalde facetten van de vraagstelling nopen tot het verzamelen van beschrijvende informatie met betrekking tot een stand van zaken of evoluties. Andere aspecten van de vraagstelling peilen naar inzichten in de problematiek en dus naar verklarende informatie-elementen (Berg, 1995). Deze triangulatie betreft in dit onderzoek verschillende vormen van kwalitatieve informatie onderling. Concreet werd informatie uit interviews, focusgroepen en schriftelijke bronnen gecombineerd en geconfronteerd met elkaar. Uitspraken van respondenten werden in de mate van het mogelijke getoetst aan inzichten in de wetenschappelijke en praktijkgerichte literatuur (zie bijlage 3 voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur). Omgekeerd werden inzichten uit het literatuuronderzoek verwerkt in de bevragingen.

## (3) *Onderzoekstriangulatie*

De derde vorm van triangulatie die we toegepast hebben als kwaliteitsborging is de zogenaamde onderzoekstriangulatie (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Het onderzoeksteam bestond uit mensen met een verschillende inhoudelijke en wetenschappelijke expertise en ervaring met beleidsgericht onderzoek. Elk teamlid had een eigen en

deels unieke kijk op de thematiek en verrijkte hierdoor de analyses, het formuleren van bevindingen en conclusies en de vertaalslag naar gerichte beleidsrelevante aanbevelingen. In het kader hiervan werd teamvergaderingen georganiseerd op 9 januari 2015, 11 maart 2015, 3 april 2015, 4 mei 2015, 21 mei, 16 juni 2015 en 2 juli 2015. Het onderzoeksteam bestond uit de volgende personen van de Universiteit Gent, Vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën:

- Prof. dr. J. Christiaens, promotor
- Prof. dr. C. Smolders, co-promotor
- Prof. dr. J. Voets, co-promotor
- Prof. dr. S. Goeminne, co-promotor
- Dhr. C. Vanhee, onderzoeker.

De drie voorgemelde vormen van triangulatie werden gecombineerd ingezet (Coffey & Atkinson, 1996) met het oog op het realiseren van zogenaamde 'intersubjectiviteit', die het risico van het doorwegen van persoonlijke opvattingen van een individuele onderzoeker tegengaat door het confronteren van interpretaties van verschillende onderzoekers (Schwandt, 2000).

Kwalitatief onderzoek brengt ook het belangrijke ethische principe van vertrouwelijkheid met zich mee. Dit principe is cruciaal om de medewerking te verkrijgen in onderzoek dat peilt naar gevoelige thema's zoals handhaving. We volgden hierbij de ethische gedragscode van een kwalitatief onderzoeker (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996, 34). Deze code geeft o.a. aan dat medewerking op vrijwillige basis moet gebeuren en dat de inhoud van gesprekken en focusgroepen anoniem verwerkt wordt in het onderzoek, tenzij uitdrukkelijk anders afgesproken. Voor onderwerpen die gevoelig liggen, is het garanderen van vertrouwelijkheid cruciaal om het nodige vertrouwen te winnen bij respondenten, niet alleen om deel te nemen, maar ook om zo open en eerlijk mogelijk te antwoorden op de gestelde vragen (Coontz, 1999). Het risico dat dit aanleiding geeft tot allerlei negatieve of gratuite en ongefundeerde uitspraken, wordt tegengegaan door kritische vraagstelling (bv. doorvragen naar voorbeelden) en de eerder vermelde kwaliteitsbewaking via methodische, data- en onderzoekstriangulatie.

De gegevens die werden gehanteerd zijn zowel beschrijvend als interpreterend/begrijpend (Baarda, de Goede & Van der Meer-Middelburg, 2007). Waar dat in onze ogen nuttig of nodig was, verwijzen we expliciet naar de mate waarin respondenten of bronnen een bepaalde uitspraak ondersteunen. Het onderzoek is echter niet gericht op een perceptiemeting, maar wel op een beleidsrelevante analyse gebaseerd op de interpretatie van de onderzoekers die vanuit hun expertise een reeks inzichten en aanbevelingen uitwerken (Coffey & Atkinson, 1996). Het resultaat van kwalitatief onderzoek is met andere woorden altijd een constructie van de onderzoekers en in die zin 'subjectief' te noemen (Coffey & Atkinson, 1996; Miles & Huberman, 1994).

Tijdens het onderzoeksproject was er inhoudelijk en praktisch bilateraal overleg met de opdrachtgever via een vast aanspreekpunt, namelijk Mevr. S. Bogaerts (inhoudelijke luik) en Mevr. I. Loris (praktische luik). Hierbij werden de nodige praktische afspraken gemaakt en

communicatiestromen opgezet, o.m. op het vlak van planning, databronnen, te interviewen personen, tussentijdse rapportage, ...

Het onderzoeksproject werd verder van nabij opgevolgd door een werkgroep bestaande uit:

- Mevr. S. Bogaerts en Mevr. M. Kindt, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling juridische en beleidsontwikkeling
- Mevr. I. Loris en Dhr. J-P Beys, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Onderzoek en monitoring
- Dhr. H. Bloemen en Dhr. P. Vanhoutte, Agentschap Inspectie RWO.

Deze werkgroep kwam samen op 24 april en 3 juli 2015.

Tot slot was er een ruimere stuurgroep bestaande uit een aantal stakeholders relevant voor het onderzoek die vooral als klankbord fungeerde om o.a. het opzet en de voorlopige resultaten te bediscussiëren en zodoende de procesmatige en inhoudelijke kwaliteitsbewaking te garanderen. Deze stuurgroep vergaderde drie maal (14 januari 2015, 23 maart 2015 en 22 mei 2015) en bestond uit de leden van de hiervoor vermelde werkgroep, aangevuld met volgende personen:

- Dhr. P. Cabus, secretaris-generaal Departement Ruimte Vlaanderen, voorzitter stuurgroepvergadering
- Mevr. K. Alderweireldt, Vereniging van Vlaamse Streekontwikkelingsintercommunes (VLINTER)
- Dhr. X. Buijs, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG)
- Mevr. K. Lambié, Stad Leuven
- Dhr. E. Mares, Gemeente Ichtegem
- Mevr. A. Garmyn, Stad Antwerpen
- Mevr. A. Bunneghem, Gemeente Zelzate
- Dhr. R. Nackaerts, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Adviseren en Participeren Lokaal
- Mevr. M. Maes, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie
- Dhr. C. Pelgrims, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling juridische en beleidsontwikkeling
- Dhr. G. Debersaques, Dhr. W. Vanheel & Dhr. A. De Backer, Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid
- Dhr. W. Van Hoof, IGEMO
- Mevr. I. Vanderlinden, Gemeente Wortegem-Petegem.

Langs deze weg danken we overigens de stuurgroepleden voor hun gewaardeerde input die dit onderzoek versterkt en vervolledigd hebben.

### III. Resultaten

In dit deel worden de resultaten besproken van de drie grote luiken (zie respectievelijk secties 1., 2. en 3. hierna) van de opdracht zoals hiervoor omschreven in het opzet van het onderzoek. Deze drie secties worden aangevuld met een vierde sectie (zie 4.) waarin op basis van de leerpunten uit de drie luiken een aantal uitgangspunten, scenario's en technieken voor de financiering van de lokale handhavende overheden RO worden toegelicht.

#### 1. Luik 1: Analyse financieringsmodellen voor lokale overheden

In dit eerste luik wordt een overzicht gegeven van verschillende financieringsmodellen die in Vlaanderen en de ons omringende landen gebruikt worden voor de financiering van lokale overheden. Hierbij wordt zowel ingegaan op de modellen voor de algemene financiering van lokale besturen (1.1) als voor de financiering van de lokale handhaving RO (1.2). Op basis van dit overzicht wordt een algemene indeling gemaakt van de verschillende types financieringsmodellen en de verdelingsmechanismen die zij toepassen (1.3). Dit luik wordt afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste leerpunten (1.4) die werden meegenomen bij het formuleren van de uitgangspunten en de uitwerking van een aantal scenario's voor de financiering van de lokale handhavende overheden RO (deel 4 van de resultaten).

##### 1.1 Algemene financiering lokale besturen door hogere overheden

In het kader van onze analyse van de algemene financiering van lokale besturen, en de lessen die we eruit kunnen trekken, komen achtereenvolgens aan bod: Vlaanderen (1.1.1), Nederland (1.1.2), Frankrijk (1.1.3), Engeland (1.1.4) en Duitsland (1.1.5).

###### 1.1.1 Vlaanderen

###### A. Algemeen

De Vlaamse lokale besturen halen hun financiële middelen grosso modo uit 4 verschillende financieringsbronnen zoals geïllustreerd in tabel 1 hierna<sup>8</sup>.

Tabel 1: Financiering Vlaamse gemeenten (2014)

| Inkomsten                             | % Aandeel  |
|---------------------------------------|------------|
| Belastingen                           | 49,67      |
| Retributies                           | 6,50       |
| Fondsen en subsidies                  | 39,53      |
| Overige opbrengsten (vnl. financiële) | 4,30       |
| <b>Totaal</b>                         | <b>100</b> |

<sup>8</sup> Studie Belfius: Lokale Financiën: Gemeenten (2014).

In het kader van de fiscale autonomie van de lokale besturen, halen de lokale besturen vooreerst inkomsten uit diverse soorten belastingen en retributies. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De aanvullende belasting op de personenbelasting.
- De opcentiemen op de onroerende voorheffing.
- De belasting of retributie op het parkeren.
- De heffing ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.
- De heffing ter bestrijding van de verkrotting van gebouwen en woningen.
- De gemeentelijke leegstandsheffing.
- Belasting op onbebouwde gronden gelegen in gebieden voor industrie.
- ...

Omdat er tussen de lokale besturen een grote ongelijkheid bestaat in hun fiscale draagkracht (bv. inkomen van de inwoners), hun centrumfunctie en grootstedelijk karakter, hun toeristische externaliteiten, enz. werden er door de hogere overheden een aantal geldstromen (fondsen en subsidies) in het leven geroepen (bv. Gemeentefonds, Stedenfonds, Elia-compensatie,...) om deze ongelijkheid te corrigeren/nivelleren. Deze middelen moeten helpen om de lokale besturen een voldoende financieel draagvlak te creëren, zodat ze een kwaliteitsvolle dienstverlening aan hun bevolking kunnen bieden. Daarnaast krijgen de Vlaamse lokale besturen diverse subsidies van de hogere overheden voor bepaalde opdrachten (bv. voor politie, onderwijs,...). Tot slot bestaan er nog tal van provinciale subsidiereglementen en zijn er ook een aantal privaatrechtelijke instellingen die subsidies aan lokale besturen verstrekken (Koning Boudewijn Stichting, Nationale Loterij,...).

Een studie van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)<sup>9</sup> geeft een opsomming van 68 verschillende Vlaamse en 15 verschillende Federale geldstromen naar de Vlaamse lokale besturen (gemeenten, OCMW's, provincie, autonome gemeente- en provinciebedrijven en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). In hetgeen volgt worden enkele van deze subsidiestromen kort toegelicht (budget en verdelingsmechanisme) om zo een idee te krijgen van verschillende mogelijke financieringsmodellen. Voor zover van toepassing, wordt er ook telkens kort aangegeven welke aspecten ervan van belang zouden kunnen zijn of als inspiratiebron zouden kunnen dienen voor de uitwerking van een financieringsmodel voor het lokaal handhavingsbeleid.

## **B. Gemeentefonds**

Elk jaar wordt de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds vastgesteld op een bedrag dat minstens gelijk is aan de dotatie van het vorige jaar, aangepast met een evolutiepercentage van 3.5% (voor 2015 is dit bedrag 2.324.545.000,00 euro). Van dit bedrag gebeurt een voorafname van een vast bedrag (in 2015 is dit 783.000) voor de financiering van de externe

---

<sup>9</sup> Christiaens J., Vanhee C. & Lievens D., "Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de Vlaamse lokale en provinciale besturen", Universiteit Gent, studie in opdracht van VLABEST-studie, maart 2013. Deze studie is terug te vinden op de website van VLABEST (<http://www.vlabest.be/advies/geldstromen-naar-lokale-en-provinciale-besturen>).

audit van de lokale overheden. Het Gemeentefonds wordt verder op grond van de volgende vijf grote maatstaven onder de gemeenten verdeeld:

- (1) 40,8% voor de bijzondere financiering van de centrumsteden en de kustgemeenten:
  - 30% volgens het aantal inwoners in de gemeenten met 200.000 inwoners of meer.
  - 1,6% volgens het aantal inwoners van gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners.
  - 6,2% volgens het aantal inwoners in de volgende steden: Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst en Leuven.
  - 2% volgens het aantal inwoners in de volgende steden: Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem.
  - 1% volgens het aantal inwoners in de gemeenten waarvan het grondgebied grenst aan de zee.
  
- (2) 8% voor de centrumfunctie:
  - 4% volgens de actieve bevolking, tewerkgesteld in de gemeente.
  - 4% volgens het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied van de gemeente.
  
- (3) 30,2% voor de fiscale armoede:
  - 19% op de omgekeerde evenredigheid van de totale opbrengst van de personenbelasting van de inwoners in de gemeente, exclusief de aanvullende belasting op de personenbelasting.
  - 11,2% op de omgekeerde evenredigheid van het totale belastbare kadastrale inkomen op het grondgebied van de gemeente.
  
- (4) 6% voor open ruimten op basis van de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden.
  
- (5) 15% voor sociale maatstaven:
  - 1% volgens het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering, exclusief leefloners.
  - 4% volgens het aantal kortgeschoolde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag.
  - 3% volgens het gemiddelde aantal geboorten in een kansarm gezin over drie jaar;
  - 3% volgens het aantal sociale huurappartementen.
  - 4% volgens het gemiddelde aantal personen dat recht heeft op een leefloon over drie jaar.

Na deze verdeling worden nog volgende twee correcties toegepast:

- Een correctie in het kader van de waarborgregeling die ervoor moet zorgen dat besturen door deze verdeling niet minder ontvangen dan de som van haar aandeel in het Gemeentefonds 2002, het trekkingsrecht uit het Investeringsfonds 2002 en het voor 2002 gewaarborgde aandeel uit het sociaal impulsfonds.

- Een correctie voor te lage aanslagvoeten: die is een fiscale penalisatie voor gemeenten die niet minimaal 5% aanvullende personenbelasting (APB) en 700 opcentiemen onroerende voorheffing heffen.

Het verdelingsmechanisme van het Vlaamse Gemeentefonds is al meermaals onderwerp van discussie geweest. Op basis van een analyse van de verdelingsregels concludeerde PricewaterhouseCoopers<sup>10</sup> dat er voornamelijk sprake is van een herverdeling van middelen tussen kleinere gemeenten. De groot- en centrumsteden worden namelijk grotendeels op basis van een voorafname gefinancierd. PWC stelde ook vast dat de veelheid aan parameters, met een tegengestelde werking, de herverdeling tussen kleine en grote gemeenten grotendeels opheffen. Dit komt omdat kleine gemeenten sterk scoren op parameters waarop grote gemeenten minder sterk scoren en vice versa. PWC plaatst ook vraagtekens bij de sociale maatstaven. Zij herverdelen te sterk op basis van indicatoren met een relatief beperkte populatie – zoals het aantal leefloners en het aantal geboorten in kansarme gezinnen in een gemeente. Tot slot stelde men tevens vast dat de verdeling van de middelen niet noodzakelijk correleerde met het bestedingspatroon van de besturen.

In zijn beleidsnota<sup>11</sup> benadrukte de minister dat bij een toekomstige hervorming van het Gemeentefonds, het fonds best slechts een beperkt aantal luiken bevat: er moet uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- In een eerste onderdeel moet voor elke gemeente voorzien blijven in een redelijke basisfinanciering als algemene ondersteuning voor de lokale beleidsvoering; beperkte wijzigingen in enkele parameters mogen niet leiden tot belangrijke verschillen in de aandelen die op basis daarvan worden toegekend.
- Een tweede luik moet bestemd blijven voor een sterkere herverdeling van middelen tussen bestuurskrachtige en minder bestuurskrachtige gemeenten.
- In een derde luik zouden eventueel een aantal nuttige “kwaliteitsparameters” moeten worden ingebouwd, d.w.z. criteria die de graad van efficiëntie en van goed bestuur van een gemeente meten, met de bedoeling het bestuur op basis daarvan te honoreren voor zijn inspanningen op het vlak van bestuurskwaliteit.

In het kader van de uitwerking van een financieringsmodel voor de lokale handhavende overheden nemen we volgende inzichten uit het opzet van het Gemeentefonds mee als **leerpunten**:

- ☞ Het gaat om een recurrente dotatie die uitgaat van een totale subsidiariteit en een volledige bestedingsvrijheid.
- ☞ Het is een financieringsmodel dat vertrekt vanuit de noden die zich vertalen in een stuk basisfinanciering maar verder ook bijstuurt in functie van de bestuurskracht.
- ☞ Qua toekenningscriteria kan het eenvoudiger en deze criteria moeten daarenboven ook meer van kwalitatieve aard zijn.

<sup>10</sup> Price WaterhouseCoopers, 2009, Overheidsopdracht Gemeentefonds “Evaluatie van de in het decreet van 5 juli 2002 bepaalde groeivoet en verdelingscriteria en formuleren van beleidsvoorstellen en/of denksporen voor een hervorming van het Gemeentefonds”, Brussel: Beleidsdomein Bestuurszaken, Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

<sup>11</sup> Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009 – 2014.



- ☞ Qua herverdeling is er een sterke horizontale herverdeling in termen van draagkracht terwijl er ook nood is aan een verticale herverdeling in functie van de toebedeelde opdrachten.

### C. *Verkeersveiligheidsfonds*

Elk jaar ontvangt het Verkeersveiligheidsfonds inkomsten uit de betaling van verkeersboetes. Om van dit fonds gebruik te kunnen maken, moesten de politiezones initieel een lokaal veiligheidsplan opstellen dat beantwoordt aan de objectieven van het zonaal veiligheidsplan. De maximaal vastgestelde bedragen die per politiezone toe te kennen waren, volgden uit criteria zoals het aantal politieagenten, de vermindering van het aantal doden en zwaar gewonden, het aantal processen-verbaal in het voorgaande jaar en het aantal kilometers rijweg in de politiezone.

Sinds 2008 bestaat het Verkeersveiligheidsfonds uit de volgende 2 delen<sup>12</sup>:

(1) *Vast bedrag* (in 2013 bedroeg dit 93.947.635,47 voor alle politiezones samen)

Dit bedrag wordt verdeeld onder:

- De Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie (5%) voor de financiering van de uitvoering van de alternatieve maatregelen of alternatieve straffen die met name betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid.
- Het departement Mobiliteit en Transport (maximaal 300.000 euro) voor de opvolging van het verkeersveiligheidsbeleid van de politiediensten in overleg met de FOD Binnenlandse Zaken en voor de controlediensten inzake verkeersveiligheid die afhangen van de FOD Mobiliteit en Vervoer.
- De FOD Financiën voor de controlediensten inzake verkeersveiligheid die afhangen van de FOD Financiën.
- De FOD Binnenlandse zaken voor de gemeenschappelijke aankopen voor de geïntegreerde politie (ongeveer 10 miljoen euro).
- De lokale politiezones en federale politie. De lokale politiezones ontvangen vanaf 2008 elk jaar het geïndexeerd bedrag dat hen in 2007 werd overgemaakt.

(2) *Bijkomende middelen* (= de aangroei van de beschikbare middelen ten aanzien van referentiejaar 2007, voor alle politiezones samen ging dit in 2013 om een bedrag van 17.484.295,57 euro)

Deze middelen worden vooreerst onder de gewesten verdeeld op basis van de lokalisering van de vaststelling van de overtredingen. Na deze gewestelijke verdeling wordt 5% afgehouden voor de federale politie en gebeurt de verdeling aan elke lokale politiezone op basis van de volgende drie criteria:

- De categorisering van de lokale politiezones in vijf groepen naargelang van het organiek politiekader.

---

<sup>12</sup> Wet van 6 december 2005 betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid.

- De daling van het aantal verkeersslachtoffers en/of verkeersongevallen met gewetsten of doden op de wegen die respectievelijk onder het toezicht van de lokale politiezone staan.
- Het aantal kilometer wegen waarvoor de lokale politiezone bevoegd is.

De belangrijkste **leerpunten** uit dit financieringsmodel zijn:

- ☞ Naar aanleiding van de hervorming van het Verkeersveiligheidsfonds in 2008 werd aan de lokale besturen meer autonomie gegeven voor hun lokaal verkeersveiligheidsbeleid (lokale veiligheidsplannen moeten niet meer beantwoorden aan het zoonaal veiligheidsplan).
- ☞ Het gaat, met uitzondering van enkele centrumsteden, om een financiering op intergemeentelijk niveau (lokale politiezones).
- ☞ Met de middelen uit het Verkeersveiligheidsfonds wordt ook voorzien in flankerende maatregelen door andere overheidsinstanties (o.a. FOD Justitie).
- ☞ Ook in dit financieringsmodel wordt, net zoals bij het Gemeentefonds, voorzien in een recurrente basisfinanciering en een bijkomende financiering waarbij de besturen over volledige bestedingsvrijheid beschikken.
- ☞ De criteria voor de verdeling van de middelen voor de bijkomende financiering zijn, in tegenstelling tot het Gemeentefonds, zowel input (aantal km) als output gedreven (terugdringen van de verkeersonveiligheid).

#### ***D. Federale toelage voor de uitvoering van de strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP)***

Voor de periode van 01/01/2014 tot 31/12/2017 wordt in het kader van deze maatregel jaarlijks een budget toegekend van 37.466.612,40 euro. De toekenning van deze toelage is afhankelijk van het sluiten van een overeenkomst tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en het lokaal bestuur. Deze overeenkomst bestaat uit algemene, strategische en operationele doelstellingen en is gericht op de te behalen resultaten op het einde van de geldigheidsperiode van de overeenkomst.

Om in aanmerking te komen voor een dergelijke overeenkomst moet het bestuur o.a.:

- Een Lokale Veiligheidsdiagnostiek gerealiseerd hebben.
- Aan één van de volgende voorwaarden voldoen:
  - o Begunstigde zijn van een SVPP op 1 juli 2013.
  - o Een bevolking hebben van meer dan 30.000 inwoners en behoren tot de gemeenten die een welvaartsindex hebben die lager is dan het Belgisch gemiddelde.

De financiële toelage wordt toegekend als tussenkomst in de kosten die voortkomen uit de uitvoering van de overeenkomst (personeelskosten, werkingskosten en investeringen). De verdeling van de beschikbare kredieten tussen de gemeenten gebeurt op basis van de volgende criteria:

- Voor de gemeente die op 1 juli 2013 al begunstigde waren van een SVPP, hetzelfde bedrag dat voor de gemeenten toe voorzien werd in het kader van de strategische plannen.
- Van een bedrag van 71.721,80 euro voor de gemeenten die een bevolking hebben van meer dan 30.000 inwoners en behoren tot de gemeenten die een welvaartsindex hebben die lager is dan het Belgisch gemiddelde.

**Belangrijke aspecten** uit dit financieringsmechanisme zijn:

- ☞ Middels het afsluiten van een overeenkomst, gaat dit financieringsmodel eerder uit van een controlemodel en minder vanuit de subsidiariteitsgedachte.
- ☞ Het financieringsmodel heeft oog voor de bestuurskracht van lokale besturen (kleinere besturen komen niet in aanmerking van deze toelage) en stelt het de financiering in functie van het behalen van een aantal kwalitatieve criteria.

### **E. Vernieuwingsfonds**

Het Vernieuwingsfonds wordt gespijsd met de heffing die de Vlaamse overheid oplegt aan de eigenaars van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten en gebouwen. De opbrengst van deze heffingen (in 2010 ging het om een bedrag van ongeveer 5.300.000,00 euro<sup>13</sup>) wordt o.m. aangewend om saneringswerkzaamheden te subsidiëren die worden uitgevoerd door natuurlijke- en rechtspersonen. Voor de sanering van leegstaande gebouwen opgenomen in de door de Vlaamse regering opgestelde inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten kan een subsidie worden verleend van maximum 90% van de totale kostprijs inclusief btw, zoals berekend in de eindafrekening. De inventaris wordt opgesteld op basis van de door de gemeenten jaarlijks op te stellen lijst van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, gelegen op hun grondgebied.

Uit dit financieringsmodel worden volgende **leerpunten** meegenomen:

- ☞ Een financieringsmodel dat niet-recurrente ondersteunt en slechts een beperkte bestedingsvrijheid voorziet, is minder geschikt in het kader van het handhavingsbeleid aangezien de Vlaamse regering in het kader hiervan het subsidiariteitsbeginsel hanteert waarbij de lokale besturen moeten worden gestimuleerd een eigen handhavingsbeleid uit te werken i.p.v. het Vlaams beleid uit te voeren. Met de middelen uit het Vernieuwingsfonds wil de Vlaamse overheid derden financieel stimuleren om bepaalde zeer specifieke Vlaamse beleidsdoelstellingen te realiseren.
- ☞ Wel kan de piste bewandeld worden meegenomen om een subsidie te verlenen voor bepaalde kosten (of een deel ervan) die lokale besturen maken in het kader van hun handhavingsbeleid.

### **F. Plattelandsfonds**

Het budget (circa 8 miljoen euro voor 2015) van het Vlaams Plattelandsfonds, dat sinds 2013 in werking is getreden, wordt jaarlijks vastgesteld en voorzien op de begroting van het Vlaams Gewest. Het Vlaams Plattelandsfonds voorziet jaarlijks voor maximaal 50 platte-

<sup>13</sup> Antwoord op parlementaire vraag nr. 232 van 21 januari 2011.

landsgemeenten in financiering voor de uitvoering van projecten die één of meer plattelandsdoelstellingen realiseren. De 50 gemeenten met het laagste aantal inwoners per km<sup>2</sup>, in combinatie met het laagste aandeel bebouwde oppervlakte, behoren tot de doelgroep van het plattelandsfonds.

De gemeenten die in aanmerking komen, moeten vervolgens projecten indienen bij de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), die (een deel van) de kosten dan financiert. Het totale bedrag dat een gemeente jaarlijks kan bekomen uit het plattelandsfonds, wordt het trekingsrecht genoemd. Dit trekingsrecht verschilt van gemeente tot gemeente. Om het bedrag van de trekingsrechten te bepalen, wordt rekening gehouden met de lengte van het lokaal verhard wegennet. Voor de fiscaal armste gemeenten is een bonus van 20% voorzien. Het trekingsrecht bedraagt voor een gemeente maximaal 250.000 euro per jaar.

Enkele **belangrijke aspecten** van dit niet-recurrente financieringsmodel zijn:

- ☞ Het belang dat gehecht wordt aan een duidelijk afbakening van de besturen die voor de subsidie in aanmerking komen; deze afbakening gebeurt niet louter op basis van algemene criteria zoals bij de federale toelage voor de uitvoering van de strategische veiligheids- en preventieplannen (aantal inwoners) maar op basis van criteria die verband houden met de beleidsdoelstelling.
- ☞ Naast afbakeningscriteria wordt ook gewerkt met trekingsrechten per gemeente die worden vooraf vastgelegd en waarbij er een correctie is naar draagkracht (dit is bijvoorbeeld niet het geval voor het Verkeersveiligheidsfonds).
- ☞ Ook in dit geval worden besturen ingeschakeld om één van de negen Vlaamse plattelandsdoelstellingen te realiseren en is er een beperkte bestedingsvrijheid van de middelen.

Tot slot dient te worden vermeld dat in het kader van de vereenvoudiging van de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen de middelen van het Plattelandsfonds (samen met de middelen voor stadsvernieuwingsprojecten en de middelen uit het federale grootstedenbeleid) vanaf 2017 zullen worden toegevoegd aan het Investeringsfonds ter ondersteuning van de lokale investeringen, met respect voor de huidige focus en verhoudingen.

## **G. *Minafonds***

Het Minafonds (Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur) wordt gespijsd door:

- Ontvangsten van milieuheffingen- en boetes.
- Ontvangsten afkomstig van het Jachtdecreet.
- Ontvangsten in het kader van de uitvoering van het Milieuschadedecreet en het Milieuhandhavingsdecreet.
- Ontvangsten Vlaremsdossier- en GGO's.
- Ontvangsten uit verkoop van onroerende goederen onder de bevoegdheid van het Agentschap voor Natuur en Bos.
- Een dotatie afkomstig uit de algemene uitgavenbegroting.

De middelen van het Minafonds worden toegewezen aan:

- De algemene werkingskosten van OVAM, VMM, VLM, Departement LNE en het Agentschap voor Natuur en Bos.
- Subsidies aan particulieren, bedrijven, vzw's en andere overheden.

Lokale besturen maken aanspraak op de volgende middelen uit het Minafonds (Jaarverslag Minafonds 2013):

- Algemene bijdragen ter ondersteuning van preventie (compostvaten, informatie-standen, demoplatsen compost-meesters,...) en selectieve inzameling (50.000 euro).
- Investeringsbijdragen ter ondersteuning preventie, selectieve inzameling (containerparken, containers, diftarsystemen,...) en het bouwen van installaties (groen- en GFR - compostering, sortering grofvuil) (7.731.000 euro).
- Investeringsbijdragen voor de aanleg van gemeentelijke rioleringen, de bouw van kleinschalige waterzuiveringsinstallaties met inbegrip van de aanleg van individuele waterzuiveringsinstallaties en de aanleg van private waterzuiveringsinstallaties.
- Milieuconvenanten en samenwerkingsovereenkomsten met het Vlaamse Gewest (23.037.000 euro)<sup>14</sup>.
- Subsidies voor de uitvoering van landinrichtingsplannen (1.208.000 euro).
- Algemene bijdragen voor openbare waterdistributienetwerken (111.509.000 euro).

Belangrijk **leerpunt** uit dit Fonds betreft:

- ☞ Het Minafonds werkt met doelsubsidies die niet vrij te besteden zijn, om bepaalde accenten te leggen in het Vlaamse Milieubeleid. Een dergelijk systeem werkt dus minder vanuit het subsidiariteitsbeginsel.

## **H. Planbatenfonds**

Het Planbatenfonds is in principe enkel een “doorgeefluik” van de door de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) geïnde opbrengsten van planbatenheffingen. Conform de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (art. 2.6.4 – 2.6.7) is in bepaalde gevallen een planbatenheffing (belasting) verschuldigd op de potentiële meerwaarde van een perceel ten gevolge van een bestemmingswijziging. De inkomsten van de planbatenheffing worden in eerste instantie gestort in het Planbatenfonds dat beheerd wordt door de VLABEL. De middelen uit het Planbatenfonds worden vervolgens doorgestort volgens onderstaande tabel 2<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Deze convenanten en samenwerkingsovereenkomsten werden eind 2013 stopgezet. In de plaats hiervan kwamen subsidies voor acties die kaderen in het lokaal waterbeleid, zoals het herwaarderen van grachten, het bevorderen van infiltratie, het herinrichten van een waterloop en het onderhouden van rioleringen (hiervoor werd in 2014 een budget van 10 miljoen euro vrijgemaakt voor de gemeenten) en subsidies (3.234.000 euro in 2014) voor milieu-gerelateerde taken, uitgevoerd door doelgroep-werknemers.

<sup>15</sup> Departement Ruimte Vlaanderen (2013), Monitoringsrapport: Effectiviteit Planbatenheffing.

Tabel 2: Verdeling middelen Planbatenfonds

| Doelbestemming  | Oorsprong RUP | Doorstorting gelden | Aanwending middelen   |
|---|---------------|---------------------|---|
| Bedrijvigheid   | Gewestelijk   | Rubiconfonds        | Realiseren en subsidiëring van waterbouwkundige werken (integraal waterbeleid)  |
|   | Provinciaal   | Betrokken provincie | Lokaal ruimtelijk beleid o.a.<br>- Verwezenlijking ontvoogdings-voorwaarden   |
|   | Gemeentelijk  | Betrokken gemeente  | - Aanwending van het instrument planologische ruil<br>- Planschadevergoedingen  |
| Alle andere   | Gewestelijk   | Grondfonds          | - Activeringsprojecten decreet GPB16<br>- Strategische en projectmatige inzet GPB<br>- Stimulering sociaal en betaalbaar woonaanbod |
|   | Provinciaal   |                     |   |
|   | Gemeentelijk  |                     |   |
|   | Gemeentelijk  | Betrokken gemeente  |   |
| Uitzondering: regularisatie permanente bewoning weekendverblijven | Provinciaal   | Betrokken provincie |   |
|   | Gemeentelijk  | Betrokken gemeente  |   |

Het Planbatenfonds is in principe dus enkel een doorgeefluik van de geïnde heffingen naar diverse bestemmingen en dit na afhouding van inningskosten volgens een vooraf bepaalde methode. Deze inningskosten betreffen alle kosten die gepaard gaan met de inning en de invordering van de planbatenhoefting, met inbegrip van de marginale personeels-, werkings- en informaticakosten, en van de eventuele verschuldigde moratoriumintresten.

Het aspect uit de werking van dit fonds dat kan worden **meegenomen** in sectie 4 is:

- ☞ De functie als doorgeefluik van dit fonds, een rol die eventueel ook door het Herstelfonds kan worden opgenomen voor bepaalde aspecten in het financieringsmodel.

## I. Grondfonds

De DAB Grondfonds<sup>17</sup> haalt haar middelen uit:

- Dotaties vanuit het Vlaams gewest.
- Ontvangsten voortvloeiend uit de toepassing van de VCRO met uitzondering van de middelen uit handhaving (deze komen toe aan de DAB Herstelfonds); het betreft o.a. een deel van de planbatenhoeftingen uit het planbatenfonds.
- Alle schulden, vorderingen en tegoeden van het Fonds voor de Planschade.

De middelen van het Grondfonds kunnen worden aangewend voor de ondersteuning van activeringsprojecten<sup>18</sup> (subsidie-enveloppes) en voor uitgaven die voortvloeien uit de VCRO.

<sup>16</sup> Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

<sup>17</sup> Art. 5.6.3 VCRO & Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer "Grondfonds".

<sup>18</sup> Activeringsprojecten zijn complexe en grootschalige ruimtelijke projecten die kaderen binnen de doelstellingen van de structuurplanning, structureel ingrijpen op het sociaal, economisch, cultureel en ruimtelijk functioneren

Ook hier gaat het om specifieke niet-recurrente subsidies aan de hand van een oproepsysteem. In deze oproepen kan de Vlaamse overheid specifieke projectkenmerken opnemen op het vlak van de doelstellingen van het activeringsproject, de aard van de maatschappelijke groepen waarvan de ruimtelijke behoeften worden ondersteund, de aard van de gediende ruimtelijke doelstellingen of de ruimtelijke karakteristieken van het projectgebied.

Mogelijks **leerpunt** uit dit model is:

- ☞ In het kader van de stimulering van het lokaal handhavingsbeleid zou kunnen gewerkt worden met een dergelijk oproepsysteem.

De DAB Grondfonds wordt beheerd door het departement RWO en beschikte eind 2014 over ongeveer 17 miljoen euro<sup>19</sup>.

## **J. Rubiconfonds**

De middelen van dit Fonds zijn:

- De opbrengsten van de planbatenheffing verschuldigd ingevolge de bestemmingswijzigingen van een perceel naar een zone bestemd voor bedrijven en afkomstig uit het Planbatenfonds (2.195.943 euro in 2013<sup>20</sup>).
- Alle inkomsten voortvloeiend uit de activiteiten van het Fonds.
- De terugvorderingen voortvloeiend uit de ten onrechte gedane betalingen.
- Een eventuele dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De middelen van het Fonds kunnen uitsluitend aangewend worden voor de gehele of gedeeltelijke financiering of subsidiëring van:

- Alle waterkeringswerken, alle werken tot de aanleg, aanpassing of inrichting van overstromingsgebieden en wachtbekkens, en de bijhorende werken van natuurtechnische milieubouw.
- De werken tot aanleg of aanpassing van de rechtstreekse toegang naar waterkeringswerken, overstromingsgebieden en wachtbekkens en het aankopen en onteigenen in het kader van de waterkeringen.
- De uitvoering van de instrumenten inzake de verwerving van goederen in het kader van het integraal waterbeleid en de uitvoering van de bepalingen van het stroomgebiedsbeheersplan, het bekkenbeheersplan en het deelbekken-beheersplan<sup>21</sup>.

Het financieel beheer van het Rubiconfonds is ten laste van het departement RWO – Afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie (SCE). **Belangrijkste kenmerken** van deze subsidies zijn:

---

van een buurt, een wijk, een stadsdeel of een gebied, en de hefboom vormen voor nieuwe ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen.

<sup>19</sup> Cijfer afkomstig uit de Vlaamse Begroting 2015.

<sup>20</sup> Antwoord op parlementaire vraag nr. 256 van 24 december 2014.

<sup>21</sup> Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

- ☞ Het betreft een niet-recurrente doelsubsidies waarvan de besteding nauw aan banden wordt gelegd.

### 1.1.2 Nederland

In dit onderdeel bespreken we de relevante financieringsmodellen uit Nederland. Tabel 3 hierna schetst de financiering van de Nederlandse gemeenten<sup>22</sup>.

Tabel 3: Financiering Nederlandse gemeenten (cijfers voor 2013)

| Ontvangsten                           | % Aandeel  |
|---------------------------------------|------------|
| Belastingen                           | 11         |
| Retributies                           | 14         |
| Fondsen en subsidies                  | 64         |
| Overige opbrengsten (vnl. financiële) | 11         |
| <b>Totaal</b>                         | <b>100</b> |

De inkomsten uit fondsen en subsidies van de Nederlandse lokale besturen vanwege de hogere overheid is vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. In deze wet is bepaald dat de lokale besturen middelen vanwege het Rijk ontvangen uit de volgende drie grote bronnen:

(1) Het *Gemeentefonds* bestaande uit:

- 1 algemene uitkering.  
Deze middelen komen ten goede aan de algemene werking van het bestuur en mogen vrij besteed worden. Deze middelen worden verdeeld aan de hand van +/- 60 algemene verdeelmaatstaven zoals oppervlakte, minderheden, jongeren, ouderen, bedrijfsvestigingen, ...
- 27 decentralisatie-uitkeringen.  
Deze uitkeringen worden vaak gebruikt voor de overgang van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering, zonder dat hierop een termijn wordt geplakt, of voor tijdelijk beleid. Elke uitkering heeft een eigen verdeelsystematiek en het is de bedoeling om zo min mogelijk bestedingsvoorwaarden aan de uitkering te koppelen. Over de besteding mag geen verantwoording worden opgevraagd, en terugvordering is evenmin mogelijk.
- 3 integratie-uitkeringen.  
Deze uitkeringen mogen uitsluitend worden gebruikt voor de overgang van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering waarbij een termijn wordt vastgesteld voor de opname in de algemene uitkering. Net zoals bij de decentralisatie-uitkeringen hebben ook deze uitkeringen een eigen verdeelsystematiek, is het de bedoeling zo min mogelijk bestedingsvoorwaarden vast te stellen en mag geen verantwoording of terugvordering worden gevraagd.
- 5 overige uitkeringen.  
Deze uitkeringen, waarvan de groep van jaar tot jaar verschilt, voorzien in extra middelen aan bepaalde lokale besturen indien de algemene middelen van het bestuur niet kunnen voorzien in de noodzakelijke behoeften.

<sup>22</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (<http://www.cbs.nl>).



- (2) Het *BTW-compensatie fonds* waaruit lokale besturen gecompenseerd worden voor de betaalde BTW op diensten die het bestuur heeft uitbesteed.
- (3) *21 specifieke uitkeringen*: Deze uitkeringen worden verstrekt met een bepaald bestedingsdoel waarbij verantwoording over de besteding verschuldigd is. Dit bestedingsdoel kan de vorm aannemen van het vergoeden van werkelijk gemaakte uitgaven voor nauw omschreven doel, of voor een breed omschreven beleidsdoelstelling. Specifieke uitkeringen moeten minimaal 10 miljoen per jaar bedragen. Uitkeringen van minder dan 10 miljoen moeten per ministerie gebundeld worden in een verzameling, waarvan er per ministerie slechts één kan zijn. Bij de verstrekking van een verzameling wordt vermeld ter zake van welke beleidsthema's de uitkering wordt verstrekt, en wat de bedragen zijn per beleidsthema.

De centrale financieringspraktijk van de Nederlandse gemeenten komt dus **in grote lijnen overeen met de manier waarop de Vlaamse lokale besturen worden gefinancierd**. Wel stellen we vast dat de Nederlandse gemeenten in grote mate (bijna voor 2/3) afhankelijk zijn van de financiering van de hogere overheid (in Vlaanderen is dit maar voor een kleine 40%).

### 1.1.3 Frankrijk

In dit onderdeel bespreken we de relevante financieringsmodellen uit Frankrijk. Tabel 4 hierna schetst de financiering van de Franse lokale besturen<sup>23</sup>.

Tabel 4: Financiering Franse lokale besturen (begrotingscijfers voor 2012)

| Inkomsten                             | % Aandeel  |
|---------------------------------------|------------|
| Belastingen                           | 60         |
| Retributies                           | 6          |
| Fondsen en subsidies                  | 29         |
| Overige opbrengsten (vnl. financiële) | 5          |
| <b>Totaal</b>                         | <b>100</b> |

Naast de mogelijkheid om eigen belastingen te innen, ontvangen de Franse lokale besturen volgende vier grote types middelen vanwege de Franse Staat:

- (1) *Algemene werkingssubsidie* ('*La Dotation globale de fonctionnement des communes, DGF*'). Deze bestaat uit:
  - Een forfaitaire subsidie ('*La dotation forfaitaire des communes*').
  - Subsidie ter versterking van de stedelijkheid en de sociale cohesie ('*La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, DSU*').
  - Subsidie ter versterking van de landelijkheid ('*La dotation de solidarité rurale, DSR*').
  - subsidies ter compensatie van besturen met een lagere fiscale draagkracht ('*La dotation nationale de péréquation, DNP*').
- (2) *BTW-compensatiefonds* ('*Le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée*').

<sup>23</sup> Ministère de l'intérieur & Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Direction générale des collectivités locales, Septembre 2012, Les Budgets primitifs 2012 des communes.

- (3) *Andere subsidies* bestaande uit:
- Hulp aan gemeenten in moeilijkheden (*'Aide aux communes en difficultés'*).
  - Verkeersboetes (*'Amendes de police'*).
  - Subsidies voor lokale kantoren voor de registratie van verzoeken voor nationale en internationale paspoorten (*'Dotation Titres sécurisés'*).
  - Subsidies voor stedelijke ontwikkeling (*'Dotation de développement urbain'*).
  - Subsidies voor landelijke ontwikkeling (*'Dotation d'équipement des territoires ruraux, DETR'*).
  - Subsidies voor lokaal verkozenen (*'Dotation élu local'*).
  - Subsidie voor de huisvesting van leraars (*'Dotation spéciale instituteurs, DSI'*).
  - Fonds voor natuurrampen (*'Fonds catastrophes naturelles'*).
- (4) *Vergoeding voor overgedragen bevoegdheden* zonder dat dat er rechtstreekse ontvangsten tegenover staan (*'Le financement des transferts de compétences'*).

Net zoals het Verkeersveiligheidsfonds en de DAB Herstelfonds worden in Frankrijk bepaalde boetes (in casu verkeersboetes) centraal geïnd. Wanneer dieper wordt ingaan op de manier waarop de opbrengsten uit de verkeersboetes worden **herverdeeld** over de lokale besturen, dan zien we dat deze middelen, **na een voorafgaandelijke afhouding** ten behoeve van het interministerieel fonds voor de bestrijding van de misdaad (*'Fonds interministériel de prévention de la délinquance, FIPD'*), **proportioneel** worden **verdeeld op basis van het aantal overtredingen** gedurende het voorgaande jaar op het grondgebied van de lokale besturen. Het verdelingscriterium van de middelen houdt dus verband met de inspanningen die door de lokale besturen geleverd worden. We stellen ook vast dat er in Frankrijk, in vergelijking met Vlaanderen, **minder** (althans in aantal) andere **specifieke subsidiestromen** zijn en de Franse lokale besturen ook minder afhankelijk van subsidies zijn (een kleine 30% terwijl dit in Vlaanderen een kleine 40% is). Daarenboven is de **besteding** van de **middelen** door de Franse lokale besturen **vrij**, niettegenstaande de benaming soms anders doet vermoeden.

#### 1.1.4 Engeland

In dit onderdeel bespreken we vervolgens de relevante financieringsmodellen uit Engeland<sup>24</sup>. Tabel 5 hierna schetst de algemene financiering van de Engelse lokale besturen<sup>25</sup>.

Tabel 5: Financiering Engelse lokale besturen (cijfers voor 2012-2013)

| Inkomsten                                | % Aandeel  |
|--|------------|
| Belastingen ( <i>'Council Taks'</i> )    | 17         |
| Retributies (o.a. parkeerovertrredingen) | 12         |
| Fondsen en subsidies                     | 63         |
| Overige opbrengsten (vnl. financiële)    | 8          |
| <b>Totaal</b>                            | <b>100</b> |

<sup>24</sup> In deze studie werd enkel de financiering van de Engelse lokale besturen bestudeerd en niet van de lokale besturen uit Schotland, Wales en Noord-Ierland.

<sup>25</sup> Department for Communities and Local Government, No 24, June 2014, Local Government Financial Statistics England (Presented to Parliament pursuant to Section 168(4) of the Local Government Act, 1972 Elizabeth II, c70).

De financiering door de centrale overheid (63%) gebeurt via de volgende zeven geldstromen:

(1) De *'Revenue Support Grant'*

Het betreft een subsidie van de centrale overheid aan de lokale besturen die vrij kan besteed worden. Het bedrag ervan wordt jaarlijks wettelijk vastgelegd en wordt verdeeld over de lokale besturen aan de hand van een aantal maatstaven en waarbij een aantal correctiemechanismen zijn ingebouwd.

(2) De *'Business rate retention scheme'*

Dit is een financieringssysteem waarbij de belastingen op handelsactiviteiten die door de gemeenten worden geïnd voor de helft ervan door de gemeenten zelf mogen worden gehouden, en voor de andere helft wordt doorgestort naar de centrale overheid die het dan herverdeelt over de lokale overheden.

(3) De *'Dedicated Schools Grant'*

Deze subsidie financiert scholen die beheerd worden door lokale overheden.

(4) De *'Housing Benefit Grant'*

Deze subsidies worden verleend aan lokale besturen zodat zij bepaalde huursubsidies kunnen verlenen aan bepaalde personen. Dit systeem wordt vervangen door een systeem waarbij de gerechtigden zich rechtstreeks tot het centrale niveau moeten richten en dus niet meer via het lokaal bestuursniveau.

(5) De *'Health & Wellbeing Grant'*

Deze middelen hebben tot doel het openbaar welzijn in een gemeente te verbeteren. Deze subsidie mag niet gebruikt worden om bepaalde individuen te ondersteunen (gehandicapten of sociaal zwakkere personen) maar wel om bijvoorbeeld bijkomende bomen in de straten te planten of om het uitzicht van bepaalde gebouwen te verbeteren.

(6) De *'Rents from tenants of council-owned housing'*

De huurgelden die gebruikers van overheidsgebouwen betalen, moeten op een afzonderlijke rekening worden betaald, die enkel kan gebruikt worden voor het onderhoud en beheer van deze gebouwen.

(7) De *'Fines and charges related to vehicle parking, and local road restrictions'*

Deze boetes mogen enkel gebruikt worden om voor parkeervoorzieningen, het onderhoud van de wegen en het handhaven van verkeersovertredingen.

In Engeland stellen we, net als in Nederland, vast dat de lokale besturen daar in grote mate (bijna voor 2/3) afhankelijk zijn van de financiering van de hogere overheid (in Vlaanderen is dit maar voor een kleine 40%). Ook stellen we vast dat zij **maar via een beperkt aantal mechanismen gesubsidieerd** worden.

### 1.1.5 Duitsland

In dit onderdeel bespreken we tot slot de relevante financieringsmodellen uit Duitsland. Tabel 6 hierna schetst de financiering van de Duitse gemeenten<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Andreas Burth, Dr. René Geißler, Dr. Marc Gnädinger & Prof. Dr. Dennis Hilgers (2013) Kommunalen Finanzreport 2013: Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich.

Tabel 6: Financiering Duitse gemeenten (cijfers voor 2011)

| Inkomsten            | % Aandeel         |            |             |            |                        |               |                     |                 |            |            |                |                    |            |
|----------------------|-------------------|------------|-------------|------------|------------------------|---------------|---------------------|-----------------|------------|------------|----------------|--------------------|------------|
|                      | Baden-Württemberg | Bayern     | Brandenburg | Hessen     | Mecklenburg-Vorpommern | Niedersachsen | Nordrhein-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland   | Sachsen    | Sachsen-Anhalt | Schleswig-Holstein | Hüringen   |
| Belastingen          | 38                | 38         | 21          | 37         | 20                     | 31            | 32                  | 32              | 35         | 26         | 21             | 31                 | 23         |
| Retributies          | 6                 | 7          | 3           | 5          | 6                      | 4             | 5                   | 6               | 4          | 6          | 5              | 5                  | 5          |
| Fondsen en subsidies | 46                | 44         | 65          | 44         | 65                     | 53            | 47                  | 54              | 54         | 59         | 66             | 52                 | 64         |
| Overige opbrengsten  | 10                | 11         | 11          | 14         | 9                      | 12            | 16                  | 8               | 7          | 9          | 8              | 12                 | 8          |
| <b>Totaal</b>        | <b>100</b>        | <b>100</b> | <b>100</b>  | <b>100</b> | <b>100</b>             | <b>100</b>    | <b>100</b>          | <b>100</b>      | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b>     | <b>100</b>         | <b>100</b> |

In Duitsland zijn de gemeentefinanciën voor het grootste deel de bevoegdheid van de deelstaten, namelijk de Länder. Naast belastingen en retributies, ontvangen de lokale besturen ook middelen vanuit de Länder. Deze middelen moeten horizontale en verticale onevenwichten compenseren. Elke Länder kan autonoom beslissen hoe dit gebeurt, maar deze verdelingsystemen zijn over het algemeen gelijklopend. Tot slot komen de gemeenten ook nog in aanmerking voor **enkele specifieke uitkeringen**. Deze worden veelal ter beschikking gesteld in het kader van bepaalde investeringen en kaderen vaak in een vorm van cofinanciering waarbij de lokale besturen zelf ook een deel van de investering op zich moeten nemen. Dit alles heeft uiteindelijk tot gevolg dat de financiering van de Duitse gemeenten, zoals ook geïllustreerd in tabel 6, **grote verschillen** kunnen vertonen **per deelstaat**.

## 1.2 Financiering handhaving lokale besturen

Net zoals bij de bespreking van de algemene financieringsmodellen (1.1) wordt in dit deel dieper ingegaan op de financiering van de handhaving RO door de lokale besturen in achtereenvolgens Nederland (1.2.1), Frankrijk (1.2.2), Engeland (1.2.3) en Duitsland (1.2.4). Omdat naar aanleiding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning voor RO een nieuw systeem van handhaving zal worden ingevoerd<sup>27</sup>, geïnspireerd op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), wordt in dit deel ook kort de financiering van milieuhandhaving in Vlaanderen geschetst (1.2.5).

<sup>27</sup> De bepalingen van dit decreet m.b.t. de handhavingsinstrumenten kunnen pas in werking treden na vaststelling en goedkeuring van het nieuwe handhavingprogramma RO.

### 1.2.1 Nederland

De Nederlandse gemeenten zijn gemachtigd de inkomsten van de volgende handhavingsinstrumenten in het kader van handhaving RO zelf te innen<sup>28</sup>:

- (Preventieve) last onder bestuursdwang
- (Preventieve) last onder dwangsom
- Bestuurlijke boete
- Spoedprocedure bestuursdwang

De eventuele inkomsten uit de overige instrumenten, zoals bv. de bestuurlijke strafbeschikking, of de handhavingsinstrumenten die worden ingezet door de Rijkswaterstaat, worden geïnd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (CJIB) of het Openbaar Ministerie (OM). Er gebeurt geen directe herverdeling van deze middelen onder de gemeenten. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat lokale besturen hun handhaving moeten bekostigen via het systeem van leges<sup>29</sup> (% van de bouwsom, veelal 1 à 4% dat moet worden betaald door diegene die de vergunning aanvraagt). Wel werden de gemeenten in het verleden voor de handhavingstaken bijkomend gefinancierd door o.m. het Gemeentefonds, maar dit ging niet om een structurele financiering want betrof een tijdelijke doelsubsidie.

Naar aanleiding van het rapport 'Maat houden 1996'<sup>30</sup> geldt in Nederland verder als **algemene regel** dat de kosten van **de handhaving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd**. Hierop wordt verder in gegaan in de volgende sectie van de resultaten van dit rapport (zie ook 2.2).

### 1.2.2 Frankrijk

In Frankrijk is er slechts een beperkte rol weggelegd voor de gemeenten in het handhavingproces. Zij spelen slechts een meldende rol en kunnen enkel vermoedens van overtredingen doorgeven. De bevoegdheid voor vaststellingen van (bouw)overtredingen inzake ruimtelijke ordening werd toegekend aan 'agents de l'Etat' en politieagenten. Gemeentelijke ambtenaren en de burgemeester kunnen, net zoals elke burger, vermoedens van overtredingen melden. Dit verklaart de **afwezigheid van specifieke financieringsinstrumenten voor handhaving op gemeentelijk niveau**.

### 1.2.3 Engeland

Het '*National Planning Policy Framework*' kent de handhavingsbevoegdheid (in de ruime zin) toe aan het lokaal niveau en legt hen de opdracht op om op een proactieve manier aan handhavend beheer te doen. De lokale besturen halen hun inkomsten deels uit de retributies bij vergunningsaanvragen (inbegrepen de regularisatieaanvragen). In het kader van hun handhavingsbeleid ontvangen zij geen specifieke subsidies aangezien dit beleid veronder-

---

<sup>28</sup> Cijfers omtrent hoeveel middelen de zet van deze instrumenten genereren werden opgevraagd, maar konden nog niet worden verzameld.

<sup>29</sup> Vergelijkbaar met retributies.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 1995/1996, 24 063, nr. 22.

steld wordt deel uit te maken van hun algemene opdracht. Er wordt dus ook van uitgegaan dat de lokale besturen hun **handhavingsbeleid bekostigen vanuit hun algemene financiering**. Daarnaast zijn de kosten voor het nemen van handhavingsmaatregelen te dragen door of te recupereren op de overtreder.

#### 1.2.4 Duitsland

In Duitsland beschikt elke deelstaat over de vrijheid om zelf zijn handhavingsbeleid uit te tekenen en zijn de lokale besturen (onder de term lokale besturen dient hier te worden verstaan ofwel een samenwerkingsverband (“Kreis”) van kleine gemeenten, ofwel een grotere stad) het zwaartepunt voor de handhaving, zowel voor de handhaving bij wege van herstel, als bij wege van sanctie. De middelen (**administratieve geldboetes**) die hieruit voortvloeien komen aan de lokale besturen toe.

#### 1.2.5 Milieuhandhaving Vlaanderen

Niettegenstaande de handhaving van ruimtelijke ordening en milieu zowel op inhoudelijk als procedureel vlak, nog steeds worden aangestuurd door onderscheiden regelgevingen, met name de VCRO enerzijds en het DABM anderzijds, stellen we toch meer en meer gelijkenissen vast. Ook uit de beleidsnota Omgeving 2014-2019<sup>31</sup> en gesprekken met het kabinet van de minister bevoegd voor RO, blijkt dat de Vlaamse regering verder zal inzetten op de integratie van de beleidsvelden Ruimtelijke Ordening, Leefmilieu en Natuur naar één globaal Omgevingsbeleid. In het kader hiervan zal binnen deze beleidsvelden de regelgeving op het vlak van planning, vergunningverlening en handhaving nog meer op elkaar worden afgestemd en maximaal worden geïntegreerd waar mogelijk. In het licht van deze evolutie wordt hierna kort dieper ingegaan op de financiering van de lokale handhaving milieu.

**De lokale handhavende overheden halen weinig directe inkomsten uit hun handhavingsbeleid milieu.** Gemeenten kunnen wel GAS-boetes opleggen voor kleinere inbreuken, bv. voor sluikestorten/zwerfvuil of geluidshinder, waarvan de inkomsten direct naar de gemeenten gaan. De bestuurlijke geldboetes zoals voorzien in het DABM zijn de exclusieve bevoegdheid van het departement Leefmilieu, Natuur & Energie (LNE) (afdeling Milieuhandhaving, milieuschade en crisisbeheer, AMMC) en zijn uiteindelijk bestemd voor het Minafonds.

In het verleden konden lokale besturen in het kader van de vrijwillige Samenwerkingsovereenkomsten leefmilieu 2008-2013, die veel ruimere verplichtingen dan louter handhaving omvatte, subsidies ontvangen. In 2010 werd door de Vlaamse Regering een addendum bij deze samenwerkingsovereenkomst i.v.m. milieuhandhaving goedgekeurd. Dit addendum werd evenwel nooit uitgevoerd omdat de bijkomende handhavingstaken voor gemeenten (nl. de planmatige, gerichte inspecties) in uitvoering van het Milieuhandhavings-decreet werden overgeheveld naar het gewest. Dit addendum voorzag in een bijkomende subsidie voor lokale besturen voor handhavingstaken. Het budget dat hiervoor zou uitgetrokken worden, zou verdeeld worden over de gemeenten evenredig met:

---

<sup>31</sup> Parl. St. VI. Parl., 2014-2015, nr. 142.

- Het aantal bedrijven van klasse 2, met uitzondering van de klasse 2A inrichtingen, en klasse 3 in de betrokken gemeente.
- Het aantal inspecties dat zij in het gegeven jaar hebben uitgevoerd. Onder het begrip inspecties wordt begrepen, inspecties uitgevoerd:
  - o Ofwel naar aanleiding van klachten en incidenten, zowel als gerichte inspecties.
  - o Ofwel indien aan de vergunnings- of meldingsplicht, alsook aan de vergunnings- en meldingsvoorwaarden werd voldaan.
  - o Ofwel op vrije velddelicten.

Per subsidieschijf van 180 EUR moest een gemeente 1 inspectie uitvoeren. De gemeenten zouden in het kader hiervan de nodige toezichtsverslagen en klachtenregister ter beschikking moeten houden, zoals reeds voorzien in de Samenwerkingsovereenkomst. De Vlaamse Overheid zou de gemeenten op het vlak van milieuhandhaving op de volgende vlakken ondersteunen:

- De organisatie in elke provincie van een Vlaamse-opleiding.
- De organisatie van permanente opleidingen waarin de nieuwe regelgeving wordt toegelicht en waarin praktijkgerichte studiemodules worden aangeboden.
- Het ter beschikking stellen van checklists voor inspecties in diverse sectoren met het oog op een efficiënt toezicht.
- Het vastleggen van concrete afspraken in protocollen inzake de taakverdeling van de gemeentelijke en gewestelijke toezichthouders.
- In uitzonderlijke en met redenen gemotiveerde gevallen zou een gemeentelijke toezichthouder bijstand mogen vragen aan een gewestelijke toezichthouder om een inspectie uit te voeren; dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer een nieuw aangeworven toezichthouder voor de eerste keer optreedt of wanneer de gemeente met een technisch complex dossier wordt geconfronteerd.
- De organisatie van informatie-uitwisseling o.a. via een eigen website.

In het kader van milieuhandhaving zet de Vlaamse overheid voornamelijk in op de volgende **flankerende maatregelen** ter ondersteuning van het lokaal milieuhandhavingsbeleid:

- Zo is er vooreerst de rol van **de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM)**, voorheen de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. De VHRM ondersteunt de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement in het kader van het handhavingsbeleid inzake milieu en (sinds kort) ook ruimtelijke ordening. In deze context organiseert ze o.a. een systematisch overleg met alle betrokken handhavingsoverheden. De VHRM biedt aldus een platform waar alle betrokken overheden (o.a. via de VVSG) hun stem kunnen laten gelden. Op haar website stelt de VHRM ook een veelheid aan documenten ter beschikking van de lokale handhavende overheden ter ondersteuning van hun handhavingsbeleid, zoals modellen en sjablonen en informatie over de opleidingen die ze kunnen volgen. Daarnaast organiseert de VHRM op regelmatige basis netwerkdagen (bv. Congres 'Lokale Milieuhandhaving') waarop handhavers elkaar kunnen ontmoeten en inspireren en waarop de resultaten van studies worden voorgesteld (bv. 'Lokale milieuhandhaving - De implementatie van het Milieuhandhavingsdecreet op gemeentelijk niveau'). Verder beantwoordt

de VHRM een veelheid aan ad hoc-vragen van de lokale handhavende overheden of stuurt ze door naar de juiste instanties. Tot slot be vraagt de VHRM ook de lokale handhavende overheden met het oog op de opmaak van het vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma en het jaarlijkse milieuhandhavingsrapport. Het milieuhandhavingsprogramma bepaalt o.a. de handhavingsprioriteiten van de gewestelijke overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht en kan ook aanbevelingen doen op provinciaal en gemeentelijk niveau, alsook over de samenwerking met en tussen deze beleidsniveaus. Om hiervoor de nodige input te bezorgen dienen ook de lokale handhavingsinstanties een individueel vijfjaarlijks handhavingsprogramma met hun prioriteiten op te maken. In het milieuhandhavingsrapport wordt o.a. een overzicht gegeven en een vergelijking gemaakt van het milieuhandhavingsbeleid dat door de gemeenten en provincies is gevoerd, wordt een inventaris opgenomen van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden gebruikt ter verbetering, alsook worden aanbevelingen gedaan voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid. Deze bevragingen, alsook het finale milieuhandhavingsprogramma en -rapport hebben uiteraard een sensibiliserende en activerende functie. Naar de toekomst toe zal de VHRM de coördinatie voor dergelijk programma en rapport overigens ook waarnemen voor wat betreft de handhaving van de ruimtelijke ordening.

- In tweede instantie is er de algemene ondersteuning die geboden wordt door de Vlaamse overheid door het organiseren van de nodige **studiedagen** (vb. gratis studiedagen i.v.m. de aankomende omgevingsvergunning en de handhaving daarvan), alsook de mogelijkheid om ten allen tijde vragen te stellen aan zowel de **afdeling Milieu-inspectie (AMI)** als de **afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC)**. Daarnaast kunnen lokale toezichthouders ook ad hoc-begeleiding vragen aan AMI. Ook de boetebeslissingen van AMMC worden telkens bezorgd aan de verbalisanten teneinde hen te stimuleren hun werk verder te zetten.

Concluderend kan dus worden gesteld dat in het kader van milieuhandhaving er een tendens merkbaar is naar **meer centralisatie van het handhavingsbeleid** (i.p.v. decentralisatie) en dat de lokale besturen inzake **milieuhandhaving voornamelijk ondersteund worden via een aantal flankerende maatregelen**. Het idee om eventueel bijkomende subsidies voor handhavingstaken te verdelen op basis van het aantal inspecties werd wel verder meegenomen in onze analyse.

### **1.3 Algemene indeling financieringsmodellen voor lokale overheden en hun verdelingsmechanismen**

Op basis van de hiervoor beschreven analyses (1.1 en 1.2) wordt hierna een algemene indeling gemaakt van de verschillende types algemene financieringsmodellen (1.3.1), de financieringsmodellen voor handhaving (1.3.2) en de verdelingsmechanismen die zij toepassen (1.3.3).



### 1.3.1 Algemene financiering

Uit de analyse van de verschillende financieringsmodellen en uit wetenschappelijke studies<sup>32</sup>, en zoals verduidelijkt in tabel 7 hierna, kunnen **financieringsmodellen** ingedeeld worden op basis van de volgende **criteria**:

- Het gehanteerde financieringsinstrument.
- Het al dan niet recurrent karakter van de (financiële) ondersteuning.
- De manier waarop verantwoording moet worden afgelegd over de besteding van de ontvangen middelen.

Voor wat betreft het financieringsinstrument kan, zoals ook geïllustreerd in tabel 7, een onderscheid gemaakt worden tussen:

- **Eigen inkomsten** (belastingen, retributies, boetes, meerwaarde, dwangsommen,...): in dit geval beschikken lokale besturen over de autonomie om zelf belastingen/retributies te heffen, boetes op te leggen of andere inkomsten te innen (bv. meerwaarde, dwangsommen,...). In België werd deze fiscale autonomie, mits enkele uitzonderingen (bv. niet voor materies die onderworpen zijn aan de inkomstenbelasting), verankerd in de grondwet (art. 41, 162 en 170,§4); door een bepaalde mate van fiscale autonomie aan lokale besturen te verlenen, wil de hogere overheid de lokale besturen meer ruimte geven om hun dienstverlening te financieren.
- **Subsidies**: het betreft een financieringsvorm waarbij effectief middelen door bepaalde overheden ter beschikking worden gesteld van andere overheden.
- **Flankerende maatregelen**: in het kader hiervan stelt een overheid geen financiële middelen ter beschikking van een andere overheid, maar ondersteunt zij andere deze overheden door bijvoorbeeld bepaalde taken (en de ermee verbonden kosten) die verband houden met een bepaald beleid over te nemen of door bepaalde expertise ter beschikking te stellen.

---

<sup>32</sup> Blöchliger, H. and King D. (2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2, OECD Publishing.

Bouckaert G., Maes R. & van Dooren W., "De gemeentelijke financiering en de fondsen: Een internationaal vergelijkende studie van verdelingssystemen en verdelingscriteria van fondsen voor lokale besturen in het kader van de gemeentelijke inkomstenstructuur", Instituut voor de Overheid, KU Leuven, april 2001.

Tabel 7: Indeling financiering van lokale besturen door hogere overheden

|                       | Eigen inkomsten (belastingen, boetes, retributies, meerwaarde, dwangsommen, ...) |                             |                        | Subsidies                                     |  |   | Flankerende maatregelen                               |
|-----------------------|--|-----------------------------|------------------------|---|--|---|---|
|                       | Vrije besteding  | Beperkte bestedingsvrijheid | Voor specifieke kosten | Vrije besteding                               | Beperkte bestedingsvrijheid                      | Voor specifieke kosten  |   |
| <b>Recurrent</b>      | - parkeerboetes  |                             |                        | - gemeentefonds<br>- verkeersveiligheidsfonds | - federale toelagen SVPP                         | - subsidies plan-schadevergoeding   | - organisatie opleiding<br>- juridische ondersteuning |
| <b>Niet-recurrent</b> | - meerwaarden  |                             |                        |   | - subsidies uit plattelandsfonds<br>- grondfonds | - subsidies strategische projecten uitvoering RSV <sup>33</sup><br>- vernieuwingsfonds<br>- minafonds | - ondersteunen opstarten initiatieven                 |

<sup>33</sup> Het betreft Vlaamse subsidies waarmee lokale besturen worden aangemoedigd om een actievere rol te spelen in het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Vlaanderen.

Een tweede criterium, zoals geïllustreerd in tabel 7 hiervoor, is het al dan niet recurrent of wederkerend karakter van de financiering:

- **Recurrent:** een geldstroom wordt als recurrent geklasseerd indien het een geldstroom betreft waarop entiteiten, indien zij aan een aantal voorwaarden voldoen, periodiek recht hebben. Indien de hogere overheid opteert voor een recurrent systeem van financiering, zoals bijvoorbeeld bij het Gemeentefonds, geeft zij aan de besturen het signaal dat het om een duurzame ondersteuning gaat. Dit geeft de besturen een zekere continuïteit in de financiering.
- **Niet-recurrent:** met niet-recurrente geldmiddelen geeft de overheid het signaal geven dat het om een tijdelijke financiering gaat. Typische voorbeelden hiervan zijn impulssubsidies waarmee de hogere overheid beoogt tijdelijk lokale besturen te ondersteunen voor het voeren van een bepaald beleid. Zo worden de subsidies voor de aanleg van fietsinfrastructuur als niet-recurrent beschouwd omdat het niet gaat om een jaarlijkse geldstroom (enkel in het jaar van de aanleg van de fietsinfrastructuur heeft men recht op de subsidie). Bedoeling is dat na verloop van tijd de ontvangende besturen dit beleid incorporeren in hun werking en financieren vanuit hun eigen werkingsmiddelen.

Het laatste criterium, zoals geïllustreerd in tabel 7 hiervoor, betreft de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd omtrent de inzet van de middelen. Hierbij kunnen volgende mogelijkheden worden onderscheiden:

- Lokale besturen zij **vrij om de middelen te besteden** binnen hun werking zonder dat hierover verantwoording moet worden afgelegd. In dit geval gaat het veelal om algemene uitkeringen die tot doel hebben volgende onevenwichten weg te werken of te verkleinen tussen besturen:
  - o Horizontale onevenwichten tussen de besturen onderling: lokale besturen verschillen vaak van elkaar omwille van (a) hun verschil in fiscale draagkracht; (b) hun verschil in bestedingsbehoeften en (c) hun verschil in kosten.
  - o Verticale onevenwichten tussen de hogere overheden en de lokale besturen: lokale besturen kunnen vaak niet genoeg belastingen innen om een standaarddienstverlening te garanderen of voeren gewoon taken van hogere overheden uit en moeten daarvoor vergoed worden.
- Lokale besturen beschikken over de **vrijheid om hun middelen te besteden** (bv. middelen om een sportbeleid te voeren) en moeten **hieromtrent verantwoording afleggen**. In dit geval gaat het om doelsubsidies die:
  - Ofwel de dienstverlening van lokale besturen in opdracht van de hogere overheid moeten financieren.
  - Ofwel de dienstverlening volgens standaarden en beleidsopties van de hogere overheid moeten financieren.
  - Ofwel de dienstverlening ook aan niet-inwoners moet financieren (bv. fietspaden).
- De **middelen mogen slechts gebruikt worden voor specifieke kosten** die geheel of gedeeltelijk via de financieringsstroom terugbetaald worden. Ook in dit geval gaat het om doelsubsidies.

Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid om voor een combinatie van verschillende financieringsmodellen te opteren. Ook de in sectie 4 geformuleerde scenario's en technieken voor de financiering van lokale handhavende overheden zullen op basis van de hiervoor vermelde criteria in tabel 7 kunnen gepositioneerd worden.

Uit de analyse van de verschillende financieringsmodellen blijkt dat er in de meeste van de ons omringende landen slechts een beperkt aantal subsidiestromen zijn naar lokale overheden en dit niettegenstaande in enkele van deze landen de lokale besturen voor bijna 2/3 afhankelijk zijn van financiering vanwege hogere overheden (in Vlaanderen is dit slechts een kleine 40%). In Nederland waar, net zoals in Vlaanderen, er in het verleden ook een wildgroei was van verschillende uitkeringen, zien we de laatste jaren een opvallende daling (van 99 in 2010 naar 57 in 2013)<sup>34</sup> die zich zal verder zetten in de toekomst. Dit kadert in een streven naar het vergroten van decentrale beleidsvrijheid, het verminderen van verantwoordingsverplichtingen en vereenvoudiging.

Ook in Vlaanderen ziet men een gelijkaardige tendens naar aanleiding van het Planlastdecreet<sup>35</sup>. Met dit decreet heeft de Vlaamse regering gevolg gegeven aan de verzuchting tot vermindering van plan- en rapporteringverplichtingen voor de lokale besturen en de wildgroei ervan. De uiteindelijke doelstelling was uiteraard het verhogen van de efficiëntie en de effectiviteit bij de lokale besturen. In het kader van het decreet gebeurt, voor een vijftiental sectorale subsidiestromen richting lokale besturen (o.a. cultuur, sport, integratie,...), de aanvraag van de subsidie vanaf 2013 via het meerjarenplan, zoals het op basis van de regels van de beleids- en beheerscyclus (BBC)<sup>36</sup> moet worden opgesteld. Ook de inhoudelijke en financiële verantwoording van de subsidie achteraf zal dan gebeuren aan de hand van de jaarrekening van de lokale besturen.

Uit de volgende **passages** van het **Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019** blijkt dat Vlaanderen dezelfde weg verder wil bewandelen:

*“In aangelegenheden waar lokale besturen beslissingen nemen binnen een Vlaams reglementair kader (ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, leefmilieu, huisvesting, ...) vergroten we de beleidsruimte van de lokale besturen aanzienlijk. We herzien de Vlaamse regels (decreten en uitvoeringsbesluiten) zodat ze veel meer dan nu het geval is slechts op hoofdlijnen normeren. Daarbinnen kunnen de lokale besturen zelf hun beleid voeren en leggen ze zelf verantwoording af voor het gevoerde beleid”*

*“We integreren volgende sectorale subsidies aan lokale besturen in het Gemeentefonds: lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, flankerend onder-*

---

<sup>34</sup> Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), “Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013”.

<sup>35</sup> Decreet van 15 juli 2001 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

<sup>36</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

*wijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, integratiesubsidies.”*

*“We vereenvoudigen de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen drastisch en houden twee fondsen over: het Gemeentefonds voor de algemene financiering en een Investeringsfonds.”<sup>37</sup>*

*“Vlaanderen hanteert een vertrouwensmodel ten opzichte van gemeentelijke overheden en bouwt het huidige controlemodel verder af. Dit betekent dat de Vlaamse overheid geen betuttelende houding aanneemt richting gemeenten en enkel de strategische krijtlijnen uitzet zonder afbreuk te doen aan de gemeentelijke beleidsruimte.”*

*“We leggen verantwoordelijkheid bij de lokale besturen en stimuleren een pro-actieve en oplossingsgerichte houding, hierbij ondersteunen we de gemeenten (vorming, subsidies...). Daarnaast worden de lokale besturen blijvend gestimuleerd om samenwerkingsverbanden op te zetten met naburige gemeenten, dit met het oog op een optimale dienstverlening.”*

Tot slot worden ook de vele verdelingscriteria op basis waarvan bepaalde fondsen in Nederland worden verdeeld in vraag gesteld. Zo heeft een studie van Allers en Van Nijendaal (2011)<sup>38</sup> laten zien dat de algemene uitkering van het Nederlandse Gemeentefonds met (de helft) minder maatstaven kan worden verdeeld.

### **1.3.2 Financiering handhaving**

Op basis van de analyse van de financiering van de lokale handhavende overheden in de ons omringende landen (1.2.1 t.e.m. 1.2.4) stellen we betreffende de financiering handhaving het volgende vast:

- SUBSIDIARITEIT ALS UITGANGSPUNT: Met uitzondering van Frankrijk wordt uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel en is er een belangrijke handhavingsrol weggelegd voor de lokale besturen.
- VANUIT ALGEMENE FINANCIERING: De lokale besturen ontvangen geen directe financiering voor hun handhavingsopdracht; er wordt vanuit gegaan dat zij dit deels bekostigen vanuit de algemene financiering; er kon evenwel niet achterhaald worden in welke mate lokale besturen in bepaalde landen in het verleden impulssubsidies hebben gekregen in het kader van hun handhavingsbeleid en in welke mate deze impulssubsidies al dan niet deel zijn gaan uitmaken van de algemene financiering van de lokale besturen.
- EIGEN MIDDELEN: De middelen die uit handhaven voortvloeien komen toe aan de lokale besturen.

---

<sup>37</sup> Op vrijdag 8 mei 2015 werd het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Dit voorontwerp wordt nu voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

<sup>38</sup> Allers, M.A., van Nijendaal, G. (2011). Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger, Economische Statistische Berichten, 20 januari, 60.

- OVERTREDER BETAALT: De lokale besturen kunnen hun handhavingskosten vaak verhalen op de overtreder.

Uit de analyse van de milieuhandhaving (zie deel 1.2.5) blijkt dat, niettegenstaande er gevorderde plannen waren om lokale besturen te subsidiëren voor hun handhavingsopdracht, op basis van het aantal klasse 2 bedrijven en het aantal uitgevoerde inspecties (cfr. addendum Samenwerkingsovereenkomsten leefmilieu 2008-2013), lokale besturen, mede omwille van de centralisatie van een aantal handhavingstaken, in het kader van milieuhandhaving weinig directe financiële middelen ter beschikking krijgen. De Vlaamse overheid zet hier voornamelijk in op een aantal flankerende maatregelen ter ondersteuning van het lokaal milieuhandhavingsbeleid.

### 1.3.3 Afbakeningscriteria & verdelingscriteria

Uit de analyse van de financieringsmodellen en een andere studie<sup>39</sup> blijkt dat in die gevallen waarbij middelen moeten worden (her)verdeeld, telkens de **drie** volgende **vragen** moeten worden beantwoord:

- **Wat** wenst men te **ondersteunen** (doelstelling)?
- **Wie** wenst men te **ondersteunen** (afbakeningscriteria)?
- **Hoe** worden de middelen **verdeeld** (verdelingsmechanisme)?

Deze vragen dienen te worden beantwoord om te voorkomen dat:

- Een subsidie een niet gewenst beleid ondersteunt.
- Besturen meegenieten van de financiering terwijl dit niet de bedoeling was (free riding-gedrag).

Bij de (her)verdeling van middelen is het dus vooreerst belangrijk om de uiteindelijke doelstellingen van de ondersteuning in kaart te brengen. Het is immers belangrijk dat er een duidelijk verband bestaat tussen de (her)verdelingscriteria en de doelstellingen van het beleid dat men wenst te ondersteunen.

Met **afbakeningscriteria** wordt vooreerst bepaald welke besturen in aanmerking komen voor financiering en dit in functie van waar zich de problemen of kansen manifesteren of waar het beleid op wil ingrijpen door middel van de financiering. Bij de afbakening gaat het er om zo nauwkeurig mogelijk de doelgroep te bepalen. Zo heeft men in het kader van de verdeling van de middelen van het plattelandsfonds<sup>40</sup> het inwonersaantal per vierkante kilometer en het percentage bebouwde oppervlakte gebruikt om te bepalen welke gemeenten in aanmerking komen voor financiering vanuit de middelen van het plattelandsfonds. Deze afbakening kan ook gebeuren door het afsluiten van samenwerkingsprotocollen waarin een aantal beleidsdoelstellingen en toekenningscriteria geformuleerd worden (bv. voormalige milieuconvenanten).

<sup>39</sup> Van Dooren, W., Voets, J., De Peuter, B., Jansens, L. Dienstverleningsopdracht: Begeleiding opstart plattelandsfonds vanuit bestuurskundige expertise (2010), Universiteit Antwerpen, KU Leuven.

<sup>40</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet van 18 maart 2013 tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds.

De verdelingsmechanismen van de verschillende fondsen bestaan soms uit een getrappt systeem waarbij er eerst voorafnames gebeuren. Deze gebeuren vaak om bepaalde overheidsdiensten te financieren die op één of andere manier betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid waarop de middelen betrekking hebben (bv. financiering Audit Vlaanderen vanuit het Gemeentefonds) of die voorzien in een aantal flankerende maatregelen.

In een tweede fase worden de overgebleven middelen dan **verdeeld op basis van verschillende criteria** die als volgt opgedeeld kunnen worden:

- Verdeling op basis van **algemene criteria** (bv. aantal inwoners, oppervlakte, ...): dergelijke criteria worden vaak gebruikt voor algemene uitkeringen en corresponderen met de noden aan een bepaald beleid (bv. aantal km weg in een gemeente verhoogt de kans op ongevallen).
- Verdeling op basis van **specifieke criteria** (bv. aantal leerlingen): bij de keuze van deze criteria is het belangrijk dat er een correlatie bestaat tussen de verdeelsleutel en de hetgeen men wenst te subsidiëren.
- Verdeling op basis van **gemaakte kosten** (geheel of gedeeltelijk).
- Verdeling op basis van **behaalde doelstellingen** (bv. minder verkeersdoden bij de verdeling van de middelen van het Verkeersveiligheidsfonds).

De gekozen **verdelingscriteria** om een bepaald beleid te subsidiëren moeten dus **in relatie staan met** de volgende aspecten die verband houden met de **doelstellingen**:

- Ofwel de **omvang van de opdracht** om de doelstellingen te bereiken: indien een bestuur bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het onderhoud van haar wegennet, dan zal de omvang van deze opdracht uiteraard afhankelijk zijn van het aantal km die onderhouden moeten worden.
- Ofwel de **capaciteit** van het bestuur om de opdracht uit te voeren (bv. fiscaal armste gemeenten krijgen extra middelen uit het Gemeentefonds).
- Ofwel de **performantie** (output) van het gevoerde beleid om de doelstellingen te bereiken: deze criteria houden rekening met de mate waarin de opdracht op een kwalitatief volle manier uitgevoerd wordt.
- Ofwel een combinatie van de hiervoor opgesomde elementen.

Voorts zullen de verdelingscriteria ook moeten getoetst worden aan de volgende algemene voorwaarden (**SMART**)<sup>41</sup>:

- Het criterium moet specifiek/eenduidig zijn.
- Het criterium moet metbaar/observeerbaar zijn.
- Het criterium moet aceptabel zijn voor de lokale besturen; zo moeten de besturen er een impact kunnen op hebben en het eventueel ook toepassen.
- Het criterium moet realistisch/haalbaar zijn.
- Het criterium moet tijdsgebonden zijn.

---

<sup>41</sup> Doran, G. T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives". Management Review (AMA FORUM) 70 (11): 35–36.

Tot slot stellen we vast dat sommige verdelingsmechanismen ook werken met bepaalde correcties die bepaalde besturen bestraffen of belonen of die ervoor moeten zorgen dat besturen geen middelen zouden verliezen bij de toepassing van nieuwe verdeelmechanismen. Zo gebeurt er bijvoorbeeld een correctie op de te ontvangen middelen uit het Gemeentefonds voor gemeenten die niet minimaal 5% aanvullende personenbelasting (APB) en 700 opcentiemen onroerende voorheffing heffen. In hetzelfde Gemeentefonds is ook een waarborgregeling opgenomen die ervoor moet zorgen dat besturen door de toepassing van de verdeelcriteria niet minder ontvangen dan hun aandeel 2002.

#### 1.4 Overzicht leerpunten m.b.t. financieringsmodellen voor lokale overheden en hun verdelingsmechanismen

Op basis van de analyse van de verschillende mogelijke financieringsmodellen en hun verdelingsmechanisme worden volgende inzichten meegenomen bij de uitwerking van een aantal uitgangspunten en scenario's en technieken voor de financiering van de lokale handhavende overheden RO in sectie 4 van de resultaten van dit rapport:

- ☞ DIMENSIES: Financieringsmodellen worden vanuit 3 dimensies opgebouwd:
  - Het gehanteerde financieringsinstrument (eigen inkomsten, subsidies of flankerende maatregelen).
  - Het al dan niet recurrent karakter van de financiering.
  - De bestedingsvrijheid van de toekende middelen.
- ☞ HERVERDELING: De financieringsmodellen zorgen voor een horizontale herverdeling (in functie van de draagkracht de lokale besturen) en/of voor een verticale herverdeling (in functie van de aan de lokale besturen toegemeten opdracht) van middelen en inspanningen.
- ☞ CRITERIA: Een financieringsmodel waarbij financiële middelen worden verdeeld, bestaat uit zowel afbakeningscriteria (wie komt in aanmerking voor ondersteuning) en als verdelingscriteria (hoe worden de middelen verdeeld over diegenen die in aanmerking komen). Het aantal uitgevoerde inspecties werd in het kader van milieuhandhaving bijvoorbeeld overwogen om als verdelingscriterium te dienen voor de financiering van handhavingstaken.
- ☞ DOELGERICHT: De afbakenings- en verdelingscriteria moeten in relatie staan met één van de volgende aspecten, of een combinatie ervan, die verband houden met de doelstellingen van een bepaald beleid: (1) de omvang van de opdracht; (2) de capaciteit van het bestuur om de opdracht uit te voeren; of (3) de performantie (output) van het gevoerde beleid.
- ☞ MIX: Afbakening- en verdelingscriteria mogen niet enkel oog hebben voor kwantitatieve criteria, maar moeten ook een aantal kwalitatieve criteria omvatten.
- ☞ SMART: De afbakenings- en herverdelingscriteria moeten SMART-gedefinieerd zijn.
- ☞ VARIATIE: Financieringsmodellen werken soms ook met:
  - Een systeem van voorafnames om een bepaalde dienstverlening van een hogere overheid ten behoeve van de lokale overheden te financieren (bv. Verkeersveiligheidsfonds).
  - Trekkingsrechten die vooraf vastleggen op hoeveel middelen besturen aanspraak kunnen maken indien zij bv. projecten indienen (bv. plattelandsfonds).



- Doorgeefluikfondsen, beheerd door bepaalde overheidsdiensten, die bepaalde middelen (belastingen, boetes, ...) centraal innen om deze vervolgens door te storten naar de lokale besturen (bv. planbatenfonds).
  - Een oproepsysteem waarbij een hogere overheid oproepen lanceert om bepaalde projecten in te dienen die bepaalde doelstellingen nastreven (bv. grondfonds).
  - Een systeem waarbij, vooraleer middelen worden toegekend, eerst met de subsidiërende overheid een overeenkomst moet worden afgesloten waarin het behalen van een aantal kwantitatieve of kwalitatieve criteria wordt vooropgesteld (bv. Federale toelage voor de uitvoering van de SVVP).
- ☞ (INTER)GEMEENTELIJK: Bepaalde financieringsmodellen gaan uit van een financiering op intergemeentelijk niveau.
- ☞ CORRECTIEMOGELIJKHEID: Financieringsmodellen werken soms ook met een correctiemechanisme indien bijvoorbeeld bepaalde doelstellingen niet worden gehaald. Ze kunnen er ook voor zorgen dat besturen, door wijzigingen in de parameters of wetgeving, niet plotseling aanzienlijk minder financiële middelen ontvangen dan voorheen (waardoor de dienstverlening in het gedrang zou kunnen komen).
- ☞ TRENDS: Met betrekking tot de financiering van lokale overheden zijn (zowel in België, Vlaanderen als in de ons omringende landen) volgende trends merkbaar:
- Een streven naar eenvoudigere en transparantere financieringsmodellen met o.a. minder verdelingscriteria.
  - Een streven naar een minder aantal financieringsstromen en een vrijere besteding van de middelen. Hoewel lokale besturen in sommige van de ons omringende landen voor bijna 2/3 afhankelijk zijn van financiering vanwege hogere overheden, gebeurt dit slechts via een beperkt aantal financieringsstromen.
- ☞ FLANKERENDE MAATREGELLEN: In het kader van milieuhandhaving zet de Vlaamse overheid voornamelijk in op een aantal flankerende maatregelen.
- ☞ UITGANGSPUNTEN: In de ons omringende landen stellen we in het kader van de financiering van handhaving RO vast dat:
- Er veelal wordt uitgegaan van subsidiariteit – een gemeente kan (in belangrijke mate) handhaven en is dan ook een (in belangrijke mate) gemeentelijke taak.
  - Men ervan uitgaat dat handhaving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd.
  - De middelen die handhaving genereert direct toekomen aan diegenen die handhaven.
  - De lokale overheden vaak de kosten m.b.t. handhaving kunnen verhalen op de overtredders.

Na in dit eerste luik van de opdracht voornamelijk de nadruk hebben gelegd op een beschrijving en analyse van verschillende financieringsmodellen, hun verdelingsmechanismen en de lessen die we eruit kunnen trekken, werd in het tweede luik van de opdracht dieper ingegaan op de reeds bestaande initiatieven inzake lokale handhaving en de lessen die daaruit kunnen getrokken worden met het oog op de uitwerking van de uitgangspunten en scenario's voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid. Deze analyse komt aan bod in de volgende sectie 2.

## 2. Luik 2: Analyse bestaande initiatieven inzake lokale handhaving

Het tweede luik van de opdracht betreft het in kaart brengen en analyseren van de reeds bestaande initiatieven inzake lokale handhaving. Hierbij wordt vooreerst dieper ingegaan op de manier waarop aan handhaving RO in Vlaanderen invulling wordt gegeven (1.2). Voorts wordt dieper ingegaan op de manier waarop handhaving RO in Nederland wordt aangepakt en de discussies daaromtrent (2.2). Zoals in de vorige sectie ronden we deze sectie af met een overzicht van de belangrijkste leerpunten (2.3) die in sectie 4 zullen meegenomen worden bij de uitwerking van een aantal uitgangspunten en scenario's en technieken voor de financiering van de lokale RO-handhaving.

### 2.1 Handhaving RO in Vlaanderen

De manier waarop aan handhaving RO in Vlaanderen invulling wordt gegeven wordt hierna behandeld vanuit de volgende invalshoeken:

- Conceptueel (2.1.1).
- Op basis van een analyse van de beleidsrapporten van de lokale besturen (2.1.2).
- Op basis van een aantal inzichten vanuit de praktijk (2.1.3).
- Aan de hand van een aantal case studies (2.1.4).

#### 2.1.1 Concept

Om een analyse te kunnen maken van de reeds bestaande initiatieven inzake lokale handhaving, dient vooreerst een antwoord te worden gegeven op de vraag **wat onder handhaving wordt verstaan**. Zoals reeds aangegeven in de beschrijving van de context van dit onderzoek, omvat handhaving in ruime zin de handeling om de naleving van rechtsregels te bevorderen en de overtreding ervan te beëindigen. Effectieve handhaving noodzaakt dus een gedifferentieerde aanpak. Daarenboven is het ook onlosmakelijk verbonden met een adequaat planings- en vergunningsbeleid. Ook de Vlaamse overheid situeert handhaving in dit ruimer perspectief en voorziet in haar regelgeving (o.a. VCRO en het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010) in zowel proactieve, preventieve, rechtsherstellende als sanctionerende handhavingsinstrumenten. Deze instrumenten worden hierna kort toegelicht en samengevat in figuur 1 die, in grote lijnen, een beschrijving geeft van de volledige handhavingsketen. Tot slot wordt ook nog kort ingegaan op de gevolgen van het nieuwe handhavingsdecreet omgevingsvergunning op deze handhavingsinstrumenten.

#### A. Proactieve instrumenten

Deze handhavingsinstrumenten, ook wel zachte handhaving geheten, moeten in grote mate het (on)bewust overtreden van regels voorkomen en een harde handhaving afwenden (= beter voorkomen dan genezen). In het kader hiervan kunnen volgende instrumenten worden ingezet die in te delen zijn in twee grote groepen:

(1) *Adequaat plannen en vergunnen*

- Plannenregister.

Het plannenregister is een gegevensbestand dat een overzicht bevat van de bestemmingen en voorschriften die gelden voor het grondgebied van de gemeente zoals<sup>42</sup>:

- De grafische plannen en de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen, voorkeursbesluiten, projectbesluiten en de plannen van aanleg, evenals van de niet-vervallen ontwerpen van dergelijke plannen of besluiten.
- De aanduiding van de percelen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een planologische bestemmingswijziging die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, een planbatenheffing of een bestemmingswijzigingscompensatie.

- Vergunningenregister.

Het vergunningenregister is een digitaal gemeentelijk gegevensbestand, waarin voor het grondgebied van de gemeente perceel-gebonden informatie is opgenomen met betrekking tot de ruimtelijke ordening<sup>43</sup>. Deze informatie omvat o.a.:

- De afgegeven stedenbouwkundige en planologische attesten.
- Het verval van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning.
- Elke administratieve beslissing en rechterlijke uitspraak met betrekking tot die vergunningen, en de identiteit van de personen die beroep aantekenen.
- De vermelding van elk proces-verbaal dat opgemaakt wordt met betrekking tot inbreuken op de VCRO, het verdere gevolg dat aan deze processen-verbaal gegeven wordt, iedere gerechtelijke uitspraak ter zake en de uitvoering van de herstelmaatregelen.

(2) *Voorlichting en communicatie:*

- Handhavingsbeleidsplan.

Met een handhavingsbeleidsplan kan door de gemeente de basis gelegd worden voor de beleidscyclus waarin de visie op handhaving, het programma voor de handhaving en de uitvoering van de handhaving is vastgelegd. In een handhavingsbeleidsplan kan de daadwerkelijke inzet op de taken voor toezicht en handhaving worden bepaald. Hierin kan concreet worden beschreven hoe een gemeente de beschikbare capaciteit inzet op de verschillende handhavingsthema's en -taken.

- Handhavingsverordening.

Aan de hand van een gemeentelijke verordening m.b.t. handhaving kan een gemeente duidelijk communiceren rond de prioriteiten die zij stelt inzake handhaving ruimtelijke ordening en hoe zij eventuele inbreuken en misdrijven zal aanpakken.

---

<sup>42</sup> Art. 5.1.1, §1 VCRO; G. Van Hoorick, P. Vansant en F. Van Acker, Handhavingszakboekje Ruimtelijke Ordening 2011, Mechelen, Kluwer, 2010, 318.

<sup>43</sup> Art. 5.1.2, §1 VCRO.

- Stedenbouwkundig attest.  
Het stedenbouwkundig attest is een informatie-inwinning voorafgaand aan de eigenlijke vergunningsaanvraag. In het attest zal eerst en vooral de objectieve informatie uit de plannen- en vergunningenregisters te vinden zijn. Daarnaast komt de aanvrager ook te weten of hij met betrekking tot het perceel in kwestie bepaalde adviezen moet inwinnen. Het stedenbouwkundig attest geeft dus op basis van een plan aan of een overwogen project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag .
- Communicatie via website (bv. elektronisch meldpunt bouwovertradingen).
- Aanspreekpunt klachten (loketfunctie).
- Controle van de uitgezette werken voor de effectieve aanvang.
- Doelgroepgerichte (bv. architecten)/gebiedsgerichte (bv. landbouwers) communicatie over de specifieke regels die voor hun/dat gebied van toepassing zijn.
- Persoonlijke voorlichting aan de burgers of bedrijven bij het indienen van hun bouw-aanvraag (bv. aan de hand van een folder).

## **B. Preventieve instrumenten**

De preventieve instrumenten hebben betrekking op het toezicht op en de actieve opsporing van inbreuken. Ze hebben vaak tot doel verder erg te voorkomen of om de overtreders aan te zetten tot vrijwillig herstel. In het kader hiervan beschikken de handhavende overheden over de volgende vijf administratieve maatregelen:

### *(1) Waarschuwing en aanmaning*

De waarschuwing is een instrument, waarbij een overtreder formeel eraan wordt herinnerd dat hij een inbreuk heeft begaan. Met de aanmaning wordt de overtreder omwille van het plegen van een inbreuk verzocht deze zelf ongedaan te maken<sup>44</sup>. Zowel de waarschuwing als de aanmaning kunnen een sterk instrument zijn indien ze goed gekaderd zijn en het duidelijk is dat de overheid altijd verder gaat indien niet tot spontaan herstel wordt overgegaan.

### *(2) Processen-verbaal (PV)*

Een proces-verbaal wordt opgesteld wanneer een inbreuk op de regelgeving wordt vastgesteld. In het proces-verbaal moeten zoveel mogelijk gegevens over het tijdstip van de overtreding worden opgenomen met vermelding van bewijselementen die deze datering ondersteunen. Deze feiten zijn van cruciaal belang om uit te maken of de overtreder zich al dan niet kan beroepen op het vermoeden van vergund zijn en of er verjaring is ingetreden.

---

<sup>44</sup> Handhavingsplan, 5.3 Waarschuwing en aanmaning.

(3) *Stakingsbevel*

Het stakingsbevel heeft tot doel om, in bepaalde gevallen<sup>45</sup>, een misdrijf 'in wording' te voorkomen en zodoende verder schade aan de goede ruimtelijke ordening te voorkomen. Het stakingsbevel moet daarenboven worden bekrachtigd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

(4) *Planologisch attest en het planningsinitiatief*

Het planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden. Het planologisch attest vermeldt ook, rekening houdende met de uitspraak over het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden, of een procedure tot opmaak of tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zal worden opgestart<sup>46</sup>. Los van het planologisch attest kunnen gemeenten in opvolging van het vroegere sectorale BPA (Bijzondere Plannen van Aanleg) RUP's (Ruimtelijke uitvoeringsplannen) initiëren voor de zonevreemde bedrijven op hun grondgebied. Ook deze planinitiatieven brengen rechtsherstel met zich mee. Deze handavingsinstrumenten kunnen ook een intrinsiek rechtsherstellend effect sorteren omdat initieel (gedeeltelijk) in overtreding zijnde situaties planmatig worden rechtgezet.

(5) *Gewone bemiddeling*

In het kader van de gewone bemiddeling probeert de overheid de overtreder er toe aan te zetten spontaan tot herstel over te gaan.

Naar aanleiding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, wordt er beleidsmatig voor geopteerd om meer in te zetten op preventie door de decretale verankering van handavingsinstrumenten zoals de raadgeving en de aanmaning.

### **C. *Rechtsherstellende maatregelen***

Rechtsherstellende maatregelen hebben tot doel om een wederrechtelijke situatie toch in recht te herstellen en bestaan uit volgende 4 types:

(1) *Regularisatievergunning*

Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet. De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Voor een gedetailleerde bespreking van het afwegingskader voor het gebruik van het stakingsbevel verwijzen we naar omzendbrief RO/2014.

<sup>46</sup> Art. 4.4.24 VCRO.

<sup>47</sup> Art. 4.2.24 VCRO.

(2) *“As-built”-attest*

Een “as-built”-attest is een attest waarin wordt verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwijken van de plannen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning of de melding<sup>48</sup>. Het attest kan worden beschouwd als een soort kleine regularisatie-vergunning, die enkel kan worden afgeleverd voor marginale afwijkingen. Omdat de Vlaamse Regering de nadere materiële, methodologische en procedurele regelen voor het “as-built”-attest nog niet heeft bepaald kan dit rechtsherstellend handhavingsinstrument in de praktijk nog niet toegepast worden.

(3) *Minnelijke schikking*

Vóór de hypothecaire overschrijving van de dagvaarding voor de correctionele rechtbank of het exploit tot inleiding van het geding, kan een overtreder om een minnelijke schikking verzoeken, indien het gevolg van het misdrijf kennelijk verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening, zo nodig na het uitvoeren van de in de minnelijke schikking besloten bouw- en aanpassingswerken<sup>49</sup>. Een minnelijke schikking is een vergelijk tussen de stedenbouwkundige inspecteur en de overtreder waarvan de uitvoering leidt tot het verval van de strafvordering en van de herstellvordering<sup>50</sup>. Dit vergelijk bestaat uit de betaling van een bepaalde geldsom en/of de uitvoering van bepaalde aanpassingswerken. De geldsom van de minnelijke schikking bestaat uit twee delen: een som voor het verval van de strafvordering en, voor zover het een niet-geregulariseerd misdrijf betreft, een bijkomende som voor het verval van de herstellvordering<sup>51</sup>.

(4) *Gerechtelijke bemiddeling*

Wanneer reeds een gerechtelijke procedure voor de rechter loopt omtrent een stedenbouwkundige inbreuk, kan het hof of de rechtbank alsnog een bemiddelingspoging door de HRH bevelen<sup>52</sup>. Gedurende de bemiddeling blijft de zaak aanhangig bij rechter en kan deze laatste op elk ogenblik de noodzakelijk geachte maatregel treffen. Op verzoek van de HRH kan hij ook vóór het verstrijken van de vastgestelde termijn een einde maken aan de bemiddeling.

#### **D. Sanctionerende instrumenten**

Indien zowel preventieve als rechtsherstellende handhaving niets uithalen, zal sanctionerend moeten opgetreden worden. Dit kan zowel strafrechtelijk als bestuurlijk.

---

<sup>48</sup> Art. 4.2.7 VCRO.

<sup>49</sup> Art. 6.1.51, §1 VCRO.

<sup>50</sup> Art. 6.1.51, §2 VCRO.

<sup>51</sup> Art. 2 & 3 Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de minnelijke schikking inzake ruimtelijke ordening, BS 24 augustus 2009.

<sup>52</sup> Art. 6.1.54 VCRO.

### (1) *Gerechtelijke sancties en herstel*

Wanneer de hierboven aangehaalde instrumenten niet het gewenste effect hebben, kan gerechtelijk worden opgetreden. Om gerechtelijk te kunnen omtreden moet eerst een herstellvordering worden geformuleerd die vervolgens ingesteld kan worden bij de rechter. Dit kan slechts nadat hiervoor een eensluidend of positief advies werd verkregen van de HRH. Er zijn drie mogelijke vormen van herstellvorderingen:

- Het herstel in de oorspronkelijke toestand.
- Het uitvoeren van aanpassingswerken: aanpassingswerken dienen om de wederrechtelijke werken, wijzigingen of handelingen terug te brengen naar een vergunbare staat, of minstens een met de goede ruimtelijke ordening verenigbare staat<sup>53</sup>.
- De betaling van de meerwaarde: De betaling van de meerwaarde is een herstelmaatregel die de gevolgen van de wetsovertreding teniet doet door het opleggen van de betaling van een geldsom "gelijk aan het voordeel dat de overtreder uit de overtreding heeft kunnen halen"<sup>54</sup>.

Naast de hiervoor vermelde herstellvorderingen zijn ook nog de volgende gerechtelijke maatregelen mogelijk:

- De strafrechtelijke geldboete of een gevangenisstraf<sup>55</sup>.
- Dwangsom: op vordering van de handhavende overheid, kan de rechter een dwangsom bepalen voor het geval de veroordeelde nalaat of weigert de opgelegde herstelmaatregel uit te voeren.
- De ambtshalve uitvoering: indien de dwangsom niet leidt tot een vrijwillige uitvoering van het herstel, bestaat nog de mogelijkheid om tot ambtshalve uitvoering van het rechterlijk bevel over te gaan<sup>56</sup>. De overheid die, gemachtigd bij rechterlijke beslissing, een procedure voor ambtshalve uitvoering van een herstelmaatregel wil opstarten, moet hiervoor wel eerst een bindend positief advies verkrijgen van de HRH<sup>57</sup>. De overtreder die in gebreke blijft, is verplicht alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop der materialen en voorwerpen, te vergoeden op vertoon van een staat, opgesteld door de overheid, en uitvoerbaar verklaard door de beslagrechter in de burgerlijke rechtbank<sup>58</sup>. Deze schuldvordering is gewaarborgd door een wettelijke hypotheek<sup>59</sup>.

### (2) *Bestuurlijke sancties*

Naast de gerechtelijke weg bestaat ook de mogelijkheid tot bestuurlijke sanctionering bij de doorbreking van een stakingsbevel. Dit is een tweede mogelijkheid om een doorbreking van een stakingsbevel te bestraffen. In dit geval komt er geen strafrechter aan te pas, maar kan een administratieve geldboete van 5.000 euro worden opgelegd aan

<sup>53</sup> D. D'Hooghe, "De herstelmaatregelen inzake stedenbouw", RW 1988-1989, 1008.

<sup>54</sup> Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. Verslag namens de verenigde Commissies voor de Justitie en de Openbare Werken (1), uitgebracht door de heren Hambye en Merchiers, Parl.St. Senaat, 1969-1970, stuk 525, 79.

<sup>55</sup> Art. 6.1.1, 5° VCRO.

<sup>56</sup> Art. 6.1.46 VCRO.

<sup>57</sup> Art. 6.1.7 VCRO.

<sup>58</sup> Art. 6.1.46 VCRO.

<sup>59</sup> Art. 6.2.1 VCRO.

de persoon die de handelingen, werken of wijzigingen voortzet in strijd met een bekrachtigd stakingsbevel<sup>60</sup>.

### **E. Nieuw handhavingsdecreet omgevingsvergunning**

De in de vorige secties beschreven handhavingsinstrumenten betreffende deze zoals voorzien door het huidige VCRO. Naar aanleiding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, dat pas in werking kan treden na vaststelling en goedkeuring van het nieuwe handhavingsprogramma RO, zullen een aantal van deze procedures worden aangepast (bv. minnelijke schikking) en herzien (bv. gerechtelijke bemiddeling). Daarnaast voorziet het nieuwe handhavingsdecreet naast het gerechtelijk (strafrechtelijk) hersteltraject (die nog steeds de principiële voorrang krijgt) ook in een bestuurlijk hersteltraject waarbij men naast het stakingsbevel en de minnelijke schikking ook beschikt over de nieuwe sanctionerende bestuurlijke handhavingsinstrumenten bestuursdwang en last onder dwangsom:

- Bestuursdwang houdt in dat bestuurlijke maatregelen aan overtreders worden opgelegd door middel van een bestuurlijke beslissing die onmiddellijk uitvoerbaar is en steeds het recht op ambtshalve uitvoering insluit (art. 87 van het decreet).
- Last onder dwangsom houdt in dat bestuurlijke maatregelen aan overtreders worden opgelegd door middel van een bestuurlijke beslissing, die onmiddellijk uitvoerbaar is en steeds de verbeurte van een dwangsom als sanctie bij negatie insluit (art. 95 van het decreet).

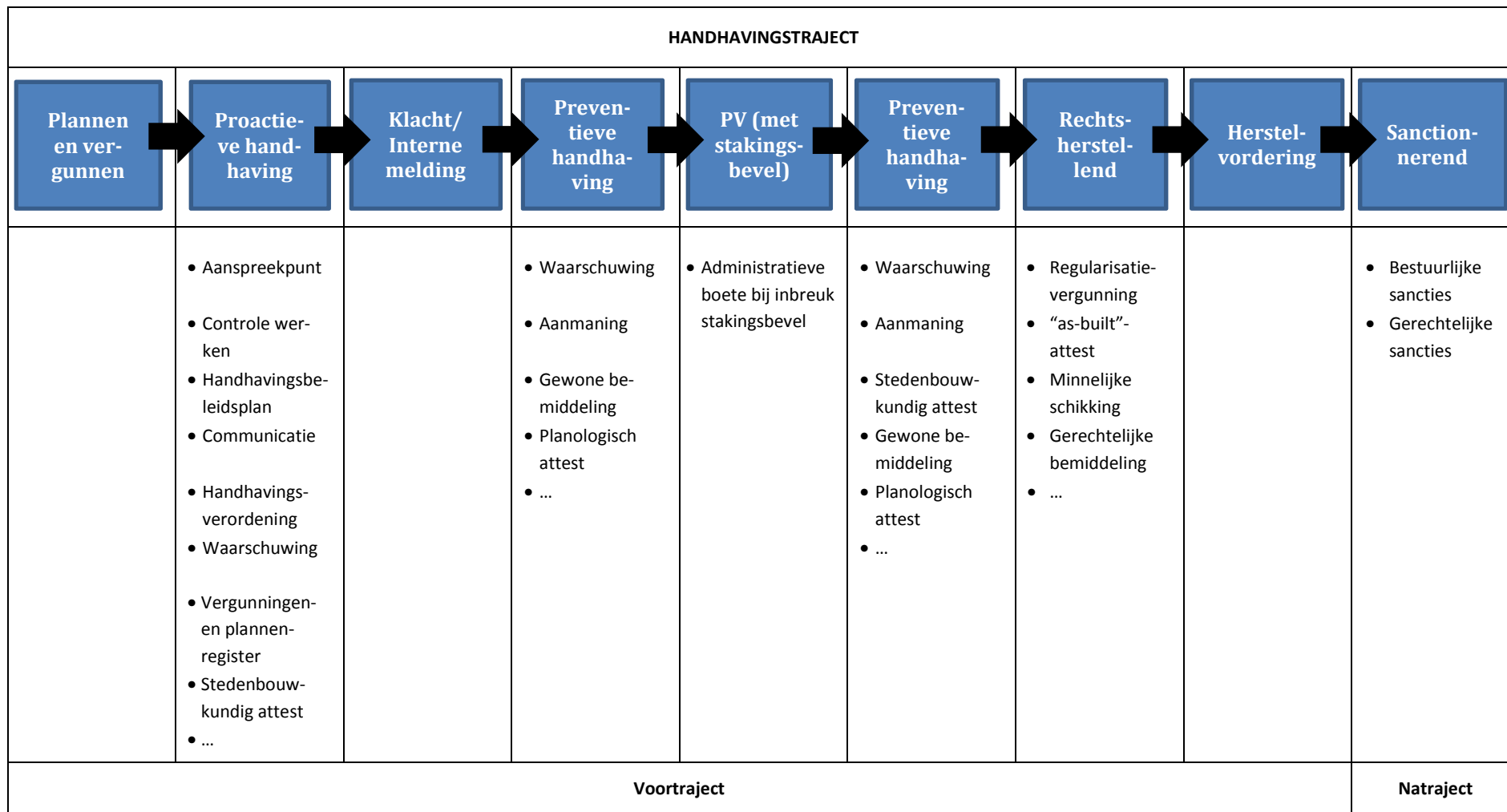
Naast deze bestuurlijke handhavingsinstrumenten zullen in de toekomst ook bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Een bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de overtreder verplicht wordt om een geldsom te betalen. Bij een bestuurlijke geldboete wordt een onderscheid gemaakt tussen een exclusieve of alternatieve geldboete. Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor stedenbouwkundige inbreuken. Dit zijn schendingen die zijn opgelijst in art. 30 van het decreet van 25 april 2014. Het bedrag van een exclusieve bestuurlijke geldboete kan variëren van 0 tot maximaal 50.000 euro. Een alternatieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor stedenbouwkundige misdrijven. In principe kunnen dergelijke schendingen strafrechtelijk behandeld worden, maar wanneer de procureur des Konings beslist niet strafrechtelijk te behandelen en dit tijdig laat weten, kan het misdrijf bestraft worden met een alternatieve bestuurlijke geldboete. Deze bedraagt tussen 0 en maximaal 250.000 euro .

---

<sup>60</sup> Art. 6.1.49 VCRO.



Figuur 1: Schematische voorstelling handhavingsketen



## 2.1.2 Analyse meerjarenplannen lokale besturen

Indien besturen handhaving binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening als een prioritaire beleidsdoelstelling formuleren, moet hiervan melding worden gemaakt in het strategisch meerjarenplan van het desbetreffende bestuur (onder beleidsveld 0600 'Ruimtelijke Planning'). Uit een analyse van deze strategische meerjarenplannen 2014 - 2019 aan de hand van de digitale rapportering over de BBC aan het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) blijkt dat slechts een paar besturen handhaving RO als een prioritaire beleidsdoelstelling hebben. In tabel 8 hieronder wordt een overzicht gegeven van deze besturen, hun geplande actie(s) en de totale uitgaven die zij hiervoor gebudgetteerd hebben voor de periode 2014-2019.

Tabel 8: Lijst besturen met handhaving als prioritaire beleidsdoelstelling

| Bestuur      | Actie(s)  | Gebudgetteerde uitgaven <sup>61</sup> |
|--------------|---|---------------------------------------|
| Aalst        | Het voeren van een efficiënt, performant en bereikbaar handhavings- en vergunningenbeleid | 76.000                                |
| Antwerpen    | Handhaving woonbeleid   | 0                                     |
| As           | Onderzoek naar verankering handhavingsbeleid  | 0                                     |
| Diksmuide    | Opmaak en uitvoeren van een handhavingsplan   | 12.000                                |
| Genk         | Uitwerken van een handhavingsplan   | 5.000                                 |
| Kalmthout    | Afhandelen van bouw misdrijven  | 60.000                                |
| Kapellen     | We doen beroep op juridische ondersteuning voor complexe dossiers en rechtszaken          | 48.000                                |
| Knesselare   | Handhavingsbeleid ontwikkelen   | 0                                     |
| Leuven       | Uitvoeren van een gericht handhavingsbeleid   | 21.600                                |
|              | Aanstellen van een personeelslid voor handhaving  | 10.200                                |
| Mechelen     | Mechelen optimaliseert haar handhavingsbeleid   | 6.469                                 |
| Nazareth     | Toeziën op een correcte toepassing van het stedenbouwkundig beleid                        | 0                                     |
| Ninove       | Informeren van de bevolking in verband met het plannings- en vergunningenbeleid           | 7.020                                 |
| Putte        | Handhaving stedenbouw : gerichte maatregelen  | 18.000                                |
| Sint-Niklaas | Opmaken handhavingsplan.  | 5.000                                 |
|              | Juridisch ondersteunen handhavingsbeleid  | 17.000                                |
| Tremelo      | Intergemeentelijke handhaving opstarten   | 90.000                                |
| Vilvoorde    | Het handhavingsluik wordt snel en efficiënt   | 30.763                                |
| Vosselaar    | Handhaving inzake ruimtelijke ordening  | 9.000                                 |
| Waasmunster  | Opmaak/implementatie handhavingsplan  | 1.000                                 |
| Wetteren     | Opmaak handhavingsplan milieu- en bouwvoertreding   | 20.000                                |
| Zingem       | Bestendigen van de open ruimte  | 30.000                                |

Hierbij dienen evenwel volgende kanttekeningen worden gemaakt. Niet alle besturen zijn reeds volledig vertrouwd met het gebruik van het BBC-instrumentarium waardoor er een reële kans bestaat dat besturen de handhaving RO als belangrijk beschouwen, maar dit niet tot uitdrukking brengen in hun rapportering (of dit onder een ander benaming/afkorting of onder andere acties of zelfs beleidsveld plaatsen). Voorts kan uit deze rapportering niet

<sup>61</sup> Indien een bedrag van 0 vermeld wordt, betekent dit dat er geen specifieke kosten zijn voor handhaving zijn. Personeelskosten en andere kosten (bv. advocaatkosten) worden op een andere lijn gebudgetteerd.

worden afgeleid of er een handhavingsbeleid is: enkel het feit dat bepaalde besturen dit als een prioriteit beschouwen, komt tot uitdrukking in deze rapporten. Ook is niet altijd even duidelijk welke aspecten van handhaving het precies betreft (ruimtelijke ordening, milieu, erfgoed of wonen). Tot slot kunnen deze rapporten geen informatie geven over de eventuele handhaving RO op intergemeentelijk niveau. Samengevat zijn er dus zeker besturen waarvan geweten is dat zij een actief handhavingsbeleid voeren (bv. Gent, Herselt, ...), die niet in bovenstaande tabel zijn opgenomen.

Belangrijk is wel te benadrukken dat de vorm van rapportering wel als instrument kan gebruikt worden door de Vlaamse overheid om in de toekomst het handhavingsbeleid van de lokale besturen op te volgen. Dit gebeurt reeds voor een 10-tal beleidsdomeinen<sup>62</sup> in het kader van het **Planlastendecreet**<sup>63</sup>. Binnen het kader van dit decreet is in de genoemde 10 beleidsdomeinen regelgevend vorm gegeven aan een samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. De Vlaamse overheid stimuleert of verplicht de lokale besturen, die in aanmerking willen komen voor subsidiëring, om in hun planning en rapportering uitwerking te geven aan welbepaalde 'Vlaamse beleidsprioriteiten' via de zogenaamde deelrapportagecodes.

### 2.1.3 Algemene opvattingen lokale besturen t.a.v. lokale handhaving RO

Naar aanleiding van het ontwerp Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010, werden vanuit de lokale besturen<sup>64</sup> reeds een aantal algemene opmerkingen geformuleerd rond handhaving RO. Op basis van deze eerdere standpunten en opmerkingen, de bespreking van de problematiek van de financiering van lokale handhavende overheden in een focusgroep met de VVSG-commissie handhaving RO en een focusgroep met de relatiebeheerders Ruimtelijke Ordening en het Departement Ruimte Vlaanderen, kunnen de **algemeen gangbare opvattingen rond lokale handhaving RO in de praktijk**, als volgt worden samengevat:

- ☞ **LOKALE HANDHAVING AUTONOOM INVULLEN:** Men is het er over eens dat de lokale besturen moeten handhaven, maar hoe ze dit doen (proactief/preventief/ rechts-herstellend of sanctionerend) moet een autonome keuze zijn van de besturen. Het handhavingsprogramma mag dus niet bindend zijn voor de lokale besturen.
- ☞ **POLITIEK DRAAGVLAK:** In vele besturen ontbreekt de politieke wil om te handhaven.
- ☞ **WIE VERGUNT MOET NIET NOODZAKELIJK OOK HANDHAVEN:** De lokale besturen nemen reeds heel wat initiatieven op het preventieve vlak van handhaving (digitaal meldpunt, begeleiding bouwaanvragen, uitleg regelgeving, versturen van aanmaningen om aan te dringen op herstel, ...). Men is echter geen voorstander van het principe (dat in Nederland gehanteerd wordt en dat ook door het Kabinet van de bevoegde minister wordt ingenomen) dat diegene die de vergunningen aflevert ook moet instaan voor de handhaving ervan.

<sup>62</sup> Gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, lokale sociale economie, lokaal sociaal beleid, lokaal integratiebeleid, Stedenfonds, lokaal cultuurbeleid, lokaal sportbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal cultureel erfgoed en het lokaal flankerend onderwijsbeleid.

<sup>63</sup> Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

<sup>64</sup> VVSG-werkgroep RO & de VVP.

- ☞ OBJECTIVEREN (DE-)CENTRALISATIE HANDHAVINGSTAKEN: Men stelt zich ook vragen bij de invulling van het begrip subsidiariteit op het vlak van handhaving RO. Het mag volgens de deelnemer van de focusgroep niet inhouden dat alles zonder meer naar de gemeenten moet gaan. Men benadrukt dat het decentraliseren enkel aangewezen en wenselijk is als de gemeente effectief het meest aangewezen niveau is, zoals bijvoorbeeld wel wordt gesteld voor de omgevingsplanning en het afleveren van vergunningen. Men zou dus moeten komen tot een inhoudelijke (qua omvang overtreding of ligging) of procedurele (qua complexiteit van het gebruikte handhavingsinstrument) taakverdeling tussen de gemeenten en gewest. Daarenboven is er ook nood aan een grotere synergie van de prioriteiten op alle niveaus (politiek, parket, Vlaamse administratie en lokale besturen). We noteren deze punten omdat ze sterk naar voren kwamen, maar herhalen ook dat het debat omtrent welk niveau best welke handhavingstaken opneemt, buiten het bestek van deze opdracht valt en dat we werken binnen de context van de bestaande taakverdeling.
- ☞ HANDHAVINGSKRACHT DOOR SAMENWERKING: Belangrijk is dat ook de schaal van het bestuur moet toelaten om kwalitatief te werk te gaan. Lokale besturen zou in dit verband de mogelijkheid moeten worden geboden om handhaving op intergemeentelijk niveau of interbestuurlijk te organiseren zonder dat dit evenwel een verplichting wordt. Gemeenten moeten voldoende bestuurskrachtig zijn om te handhaven en indien ze dat niet zijn alsnog de taken kunnen uitoefenen via intergemeentelijke samenwerking.
- ☞ REACTIEVE HANDHAVER BELONEN: Wat betreft de financiering van het lokaal handhavingsbeleid moeten lokale besturen die inzetten op reactieve handhaving, de vruchten daarvan kunnen plukken. Het opstellen van PV en herstellvorderingen, het verkrijgen van een eensluidend advies van de HRH en het laten doen uitvoeren van een maatregel en de controle erop, brengen aanzienlijke kosten voor besturen met zich mee waartegenover geen directe (bv. inning van de dwangsommen, meerwaarde, opleggen van retributies, ...) en indirecte (bv. via bijkomende middelen uit het Gemeentefonds) inkomsten staan.
- ☞ ALGEMENE MIDDELEN <=> HANDHAVINGSSUBSIDIE: Voorts wordt principieel de voorkeur gegeven aan een vergroting van een dotatie van het Gemeentefonds, maar rekening houdend met het Vlaamse regeerakkoord, zou een financiële ondersteuning op langere termijn voor het aanstellen van een gemeentelijke handhavingsambtenaar of projectmatige subsidies waarbij op basis van een oproep gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS) projecten kunnen indienen die op een bepaalde manier (hetzij qua thema, wijze van aanpak of gebied) innoverend zijn op vlak van handhaving, een stimulans zijn voor de lokale besturen om aan handhaving te doen. Zo is het hebben van een handhavingsambtenaar een voorwaarde om tijd te hebben voor en kennis op te bouwen rond handhaving.
- ☞ STERKE(RE) GEWESTELIJKE BOUWINSPECTIE: De lokale besturen zijn ook vragende partij voor een versterking van de gewestelijke bouwinspectie. Deze dienst moet in hun ogen een belangrijke rol blijven spelen op het vlak van repressieve handhaving en moet daarenboven haar ondersteunende rol naar de lokale besturen toe waar kunnen maken (o.a. opstellen voorbeeldbrieven, fungeren als helpdesk, uitschrijven procedurestappen, organiseren opleidingen, ...).

- ☞ **ANDERE AANDACHTSPUNTEN:** Er wordt benadrukt dat de financiering niet het enige obstakel is dat uit de weg moet geruimd worden om de lokale besturen over de brug te halen.
- De huidige regelgeving moet worden aangepast om een vlottere handhaving mogelijk te maken (bv. herziening van de rol van de HRH).
  - Er moet ook voor een betere afstemming gezorgd worden tussen de verschillende ruimte-gerelateerde beleidsdomeinen waar gemeenten ook bevoegdheid rond handhaving hebben (milieu, wonen, onroerend erfgoed). Lokale besturen denken en werken naar eigen zeggen minder sectoraal en beschouwen handhaving als één globale opdracht; ook het Kabinet van de bevoegde minister wil in deze richting evolueren.
  - Er moet goed overleg worden georganiseerd tussen de verschillende handhavingsactoren (IRWO<sup>65</sup>, parketten, politie, ...) o.a. voor wat betreft het opstellen van een gezamenlijke prioriteitenlijst per gemeente.

#### 2.1.4 Cases Vlaanderen

Om een beter inzicht te krijgen op de manier waarop de Vlaamse lokale besturen handhaven op het vlak van ruimtelijke ordening, werden een aantal cases van naderbij bekeken (2 lokale besturen en 1 intergemeentelijke vereniging). Deze cases werden geselecteerd omdat het besturen betreft die ofwel reeds een lange traditie hebben met handhaving (Stad Antwerpen), daar zeer recent actief mee bezig zijn (Stad Leuven) of van plan zijn hiermee van start te gaan in een intergemeentelijke context (IGEMO). Daarnaast werden ook een aantal interviews afgenomen bij een aantal besturen die op dit ogenblik geen actief handhavingsbeleid hebben, om te polsen naar de oorzaken daarvan. In hetgeen volgt wordt aan de hand van de gevoerde gesprekken en ter beschikking gesteld documentatiemateriaal een beschrijving gegeven van het handhavingsbeleid van enkele lokale besturen en de redenen waarom bepaalde besturen tot op heden geen geïntegreerd handhavingsbeleid hebben.

##### A. Stad Antwerpen

Stad Antwerpen heeft reeds een lange traditie inzake handhaving met een team van +/- 15 bouwtoezichters, 2 juristen en 4 administratief bedienden. In het kader van het handhavingsbeleid worden door Stad Antwerpen en het parket prioriteiten vooropgesteld. Stad Antwerpen opteert er ook voor om niet te werken met aanmaningen. Deze werden niet verder opgevolgd en werden ook niet opgenomen in het vergunningenregister. In tegenstelling tot in het verleden, is het de bedoeling dat alle klachten worden behandeld (+/- 1.200 op jaarbasis). Naast deze klachten zijn er ook nog 1.200 meldingen per jaar van interne diensten (o.a. brandweer, bouwtoezichters, ...).

Binnen de Stad Antwerpen kunnen in het kader van handhaving RO door de bouwtoezichters (of Politie leefmilieu), aan de hand van een bouwapp, volgende PV worden opgesteld:

- **Verkort PV:** dergelijke PV worden opgesteld naar aanleiding van klachten die door het parket als niet-prioritair worden beschouwd. Deze PV worden autonoom geregi-

---

<sup>65</sup> Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.

streerd en bewaard door de Stad Antwerpen, maar niet overgemaakt aan het parket. Met deze PV wil Stad Antwerpen de misdrijven registeren in het vergunningenregister zonder dat er correctionele gevolgen aan verbonden zijn. In het kader van de nieuwe wetgeving rond handhaving van de omgevingsvergunning, zullen deze PV naar de toekomst wel voorwerp kunnen worden voor bestuurlijke beboeting/maatregelen.

- Autonoom Politieel Onderzoek (APO): deze PV worden opgemaakt voor misdrijven die voor het parket prioritair zijn, nog niet verjaard zijn (< 5 jaar) en niet regulariseerbaar zijn. Deze PV worden aan het parket overgemaakt voor verder onderzoek dat autonoom beslist om al dan niet te vervolgen of tot seponering over te gaan. In het eerste geval gaat Stad Antwerpen, binnen de 6 maanden, over tot het opstellen van een herstelvordering. In dit laatste geval kan de Stad Antwerpen, naargelang de ernst van de feiten, desgevallend besluiten om een burgerlijke procedure op te starten (iets wat meer en meer gebeurt).
- Het PV met stakingsbevel.
- Het PV van ophef.

In Stad Antwerpen worden op jaarbasis ongeveer 700 PV opgesteld waarvan er tussen de 20 à 25 worden ingeleid middels een herstelvordering.

## **B. Stad Leuven**

Stad Leuven heeft, naar aanleiding van het toenemend aantal bouwmisdrijven, in haar bestuursnota 2013 – 2018 een concrete beleidsdoelstelling opgenomen met een actieplan rond handhaving RO (zie ook 2.1.2 hiervoor). Op dit ogenblik is Stad Leuven met het oog op een actief handhavingsbeleid, bezig met de verdere uitbouw van een nieuwe organisatiestructuur en een handhavingscel die bevoegd is voor het toezicht op zowel het bouw-, woon en milieubeleid. Op termijn moet deze cel bestaan uit 8 controleurs en 4 administratief medewerkers.

Terwijl in het verleden het handhavingsoptreden vooral reactief was nadat een klacht of interne melding was binnengekomen, wil men nu het preventieve en proactieve optreden een nieuwe impuls geven. Daarenboven werd in het verleden enkel gebruik gemaakt van de regularisatievergunning als instrument om tot rechtsherstel te komen (vaak met gunstig resultaat), maar indien regularisatie niet mogelijk was, werd de wederrechtelijke toestand vaak gedoogd. Tot slot lag de prioriteit in het verleden ook op het tijdig afleveren van vergunningen.

In kader van deze hernieuwde dynamiek werd eind 2013 een “Handhavingsprotocol Ruimtelijke Ordening” ondertekend waarin duidelijke afspraken werden gemaakt tussen stad Leuven, het Vlaams Gewest en het parket over diverse aspecten inzake handhaving RO. In dit afsprakenkader wordt bepaald:

- Naar aanleiding van welke klachten zal een PV worden opgemaakt en hoe moeten klachten worden behandeld.
- Wie de PV zal opmaken.

- Tegen welke inbreuken, na overleg met het parket, Stad Leuven prioritair zal optreden zoals:
  - o Flagrante en zware inbreuken (bv. volledig gebouw zonder vergunning).
  - o Inbreuken met een groot vermogensvoordeel (bv. opdeling eengezinswoningen).
  - o Inbreuken met objectieve manifeste en excessieve hinder voor burens.
- Welke procedure inzake bouw misdrijven er gevolgd zal worden vanaf het opstellen van een PV tot de uitvoering van een eventuele rechterlijke uitspraak.

Stad Leuven wenst dus meer actief misdrijven op te sporen en vast te stellen door een actieve aanwezigheid van bevoegde ambtenaren op het terrein en dit vanuit een bepaalde risicoanalyse en de hiervoor genoemde prioriteitenstelling. Dit moet het mogelijk maken de uitvoering van bouw misdrijven vroegtijdig stop te zetten door middel van een stakingsbevel.

Tot slot geeft stad Leuven er ook prioriteit aan om sterk in te zetten op bemiddeling en het versturen van waarschuwingen vooraleer een PV wordt opgemaakt en verder vervolgstappen (opstellen herstellvordering) worden ondernomen. Dit verklaart het feit dat stad Leuven een beperkt aantal (100-tal) PV op jaarbasis opstelt.

### **C. Intergemeentelijk samenwerkingsverband IGEMO**

Handhaving op intergemeentelijk niveau is relatief nieuw. Er bestaan reeds bepaalde initiatieven rond handhaving milieu (bijvoorbeeld bij Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen, IOK) maar nog niet rond RO. Desalniettemin worden steeds meer en meer, voornamelijk kleinere, lokale besturen zich bewust van de noodzaak om hun handhaving op intergemeentelijke niveau te organiseren.

IGEMO is een intercommunale voor streekontwikkeling die o.a. in het kader van ruimtelijke ordening en stedenbouw diensten verleent aan de steden en gemeenten. Het werkingsgebied van IGEMO zijn de gemeenten Berlaar, Bonheiden, Bornem, Duffel, Putte, Puurs, Sint-Amands, Sint-Katelijne-Waver en Willebroek en de steden Mechelen en Lier.

Naar aanleiding van de nieuwe wetgeving rond de handhaving van de omgevingsvergunning (decreet 25 april 2014), die een gecoördineerde aanpak van handhaving vraagt, en een lokaal adviescomité ruimtelijke ordening waarin tussen een aantal mandatarissen een discussie werd gevoerd over hoe de lokale besturen hun handhavingsbeleid inzake RO vorm zouden moeten geven (o.a. beleidsvisie, aanwezige expertise, cases, ...), werd er in die commissie de volgende vraag geformuleerd: "Op welke wijze kan omgevingshandhaving (stedenbouw-milieu) intergemeentelijk worden aangepakt?"

Er werd voor geopteerd om onder de koepel van IGEMO te werken met een feitelijke vereniging die aangestuurd wordt door een beheerscomité waarin vertegenwoordigers van alle deelnemende gemeenten zetelen. Bij de opstart zouden door IGEMO minimaal 2 personeelsleden ter beschikking worden gesteld van de vereniging: een intergemeentelijk stedenbouwkundig inspecteur en een intergemeentelijke milieutoezichthouder (bij de inwerking-

trekking van het decreet Handhaving van de Omgevingsvergunning krijgen beiden bevoegdheid voor zowel milieu als RO).

De geciteerde voordelen van een intergemeentelijke aanpak hadden betrekking op:

- Mogelijkheid tot interlokale beleidsafstemming.
- Door intergemeentelijke handhaving komt er een duidelijke functiescheiding tussen de taken die toebehoren aan de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de taken van de intergemeentelijke handhavingsambtenaar.
- Verminderen van de burgers nabijheid.
- Verzekeren van handhavingscontinuïteit.
- Volwaardig takenpakket voor de handhavingsambtenaar.
- Concentratie en opbouwen van deskundigheid en professionalisering van de handhaving (=> efficiëntievoordelen).

Eind 2014 keurde de Raad van Bestuur van IGEMO een conceptnota goed met aandacht voor: de handhavingstaken; de personeelsinzet; de verschillende handhavingsactoren; de financiering; en de samenwerkingsstructuur.

Inzake de rolverdeling van de handhavingstaken geldt de volgende regeling:

- De individuele gemeenten blijven verantwoordelijk voor:
  - o Eerstelijnsloket (informerende, ontvangst en registreren klachten, regularisatievergunning, ...).
  - o Controles op het terrein (zowel routinematig als n.a.v. klachten).
  - o Uitvoeren van metingen.
  - o Zachte handhaving (raadgevingen, bemiddeling, aanmaningen, waarschuwingen, ...).
- De volgende basistaken zullen intergemeentelijk uitgevoerd worden:
  - o Het uitstippelen van het handhavingsbeleid (vastleggen prioriteiten, beleid inzake preventie en sensibilisering, evaluatie beleid, opmaken handhavingsprogramma, ...).
  - o Het opzetten van sensibiliseringscampagnes.
- Tot slot kunnen ook de volgende taken intergemeentelijk uitgevoerd worden:
  - o Bestuurlijke maatregelen (bestuurlijke geldboete, minnelijke schikking, bestuursdwang, last onder dwang, stakingsbevel, ...).
  - o Gerechtelijke maatregelen.
  - o Controles op terrein (zowel routinematig als n.a.v. klachten) bij complexe dossiers.
  - o Vaststellen van inbreuken en misdrijven (o.a. opstellen PV).

Voor wat betreft de financiering wordt vertrokken vanuit het kostendelend principe. De kosten die verband houden met de basistaken zullen gelijkmatig verdeeld worden over de aangesloten gemeenten aan de hand van bepaalde verdeelsleutel. Men denkt in dit verband aan de volgende mogelijk verdeelsleutels (hieromtrent bestaat evenwel nog geen akkoord): aantal inwoners, oppervlakte gemeente, aantal klasse 2/3 bedrijven of bebouwde oppervlakte). De overige taken die intergemeentelijk kunnen worden opgenomen, zullen aangere-



kend worden a rato van de effectieve tijdsbesteding voor de uitvoering van de handhavings-taken.

Niettegenstaande dergelijke initiatieven alleen maar kunnen worden toegejuicht en moeten worden aangemoedigd, moet de vraag worden gesteld of in het kader van deze intergemeentelijke samenwerking het zwaartepunt van de handhavingsopdracht (o.a. het uitvoeren van controles op het terrein) nog steeds niet te veel bij de desbetreffende gemeenten ligt. Zal dit bepaalde problemen waarmee de gemeenten geconfronteerd worden (bv. het gebrek aan mankracht) oplossen? Moet, met het oog op een efficiënt en effectief handhavingsbeleid, het intergemeentelijke samenwerkingsverband niet meerdere handhavingstaken (o.a. administratieve en juridische ondersteuning, coördinatie inzake handhaving RO, samenwerking met andere handhavingsactoren, ...) op zich nemen en dit in alle stadia van het handhavingsproces (proactief, preventief, rechtsherstellend en sanctionerend)? Dit alle dient uiteraard te gebeuren binnen het door de individuele gemeenten bepaalde beleid.

#### **D. Lokale overheden die weinig tot niet handhaven**

Uit de gesprekken met besturen die weinig tot niet handhaven, bleken volgende aspecten aan de **grondslag** te liggen van deze **eerder passieve houding t.a.v. handhaving**:

- **BURGERNABIJHEID**: De burgersnabijheid waardoor een repressieve handhaving gevoelig ligt.
- **GEBREK AAN DRAAGVLAK**: Er is vaak geen draagvlak (burgers)/prioriteit (politiek) voor bepaalde inbreuken waardoor er niet genoeg druk is om te handhaven (dit is bijvoorbeeld wel het geval bij opdeling eengezinswoningen, schotelantennes, reclameborden, ...).
- **WEINIG RESULTAAT OP HET TERREIN**: Niettegenstaande sommige besturen actiever gingen handhaven, veranderde er weinig op het terrein.
- **GEBREK AAN MIDDELEN**: De besturen beschikken niet over voldoende middelen voor de aparte aanstelling (naast de stedenbouwkundige ambtenaar) van een handhavingsambtenaar en beschikken daardoor niet over de specifieke expertise voor een kwaliteitsvol handhavingsbeleid.
- **COMPLEXITEIT**: De procedurele en juridische complexiteit en de soms niet aangepaste of niet uitgewerkte regelgeving (bv. "as-built"-attest), die bovendien vaak wijzigingen ondergaat.
- **VELE SEPONERINGEN**: De vele seponeringen door het parket; uit een studie van Sum Research (2014) blijkt dat er tijdens de periode 2008 – 2012 2.343 zaken werden geseponneerd en dit aantal jaarlijks toeneemt.
- **BEPERKT TAKENPAKKET**: Het takenpakket is in kleinere gemeenten vaak niet ruim genoeg om 1 VTE handhavingsambtenaar aan te stellen maar te ruim voor de stedenbouwkundige ambtenaar om het erbij te nemen (die vaak tegelijk ook nog woon- en of gis-ambtenaar is en/of allerlei loketfuncties en reguliere administratieve taken vervult); daarenboven noodzaakt een kwalitatief handhavingsbeleid volgens veel besturen, omwille van specialisatie en autoriteit, een scheiding van het luik vergunningverlening/adviesing en het luik handhaving.

## 2.2 Handhaving Nederland

Handhaving wordt in Nederland geregeld door de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (afgekort WABO)<sup>66</sup> en de Algemene Wet Bestuursrecht (afgekort AWB). Deze wetten gaan uit van het subsidiariteitsprincipe en wijzen handhaving toe aan het bevoegde gezag, dus aan het bestuursorgaan die de vergunning afleverde of hiervoor bevoegd is. In Nederland zijn het de gemeenten die hier voornamelijk voor bevoegd zijn. Voor een beperkt aantal materies zijn ofwel de provincies (grote bedrijven, ontgrondingen) ofwel de Rijkswaterstaat (grote rivieren, werken in buurt van grote autowegen) bevoegd. Ook in het kader van de nieuwe regelgeving waarbij de verschillende omgevingswetten (Ruimtelijke Ordening, Wonen en Milieu) worden geïntegreerd in één integrale wet, zal het subsidiariteitsprincipe en het principe waarbij besturen vertrouwen in elkaar moeten hebben, nog verder doorgedreven worden<sup>67</sup>. De wetten voorzien in de volgende handhavingsinstrumenten:

- Waarschuwing
- (Preventieve) last onder bestuursdwang en (preventieve) last onder dwangsom
- Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking
- Proces-verbaal
- Spoed-bestuursdwang
- Intrekken van de vergunning en gedogen

Uit onderzoek<sup>68</sup> van de toenmalige VROM-Inspectie<sup>69</sup> in Nederland (nu Inspectie Leefmilieu en Transport) naar de mate waarin de lokale besturen hun handhavingsopdracht uitvoeren, bleek dat de gemeenten aan vergunningverlening en het verstrekken van vrijstellingen meer prioriteit geven dan aan toezicht en handhaving. Handhaving is, zoals een respondent het uitdrukte, een onderschoven kindje. In veel, voornamelijk kleinere, gemeenten is er geen echte handhavingscultuur en gebeurt handhaving enkel op basis van klachten. Een combinatie van verschillende factoren spelen hierbij een rol, o.a.:

- De politieke context: burgers en bedrijven rekenen een gemeente eerder af op het al dan niet efficiënt afwikkelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen dan op het streng handhaven van de regels.
- Gemeenten zetten hun beschikbare capaciteit primair in op het afleveren van vergunningen.
- De complexe en frequent aan wijzigingen onderhevige regelgeving.

Deze argumenten lijken dus sterk aan te sluiten bij de argumenten van de niet of weinig handhavende Vlaamse gemeenten die zonet besproken werden.

---

<sup>66</sup> Studie (2014): Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid, Voets J., Coppens T., Sterkens D., De Peuter B. & Van Dooren W., Universiteit Gent, Universiteit Antwerpen en KU Leuven.

<sup>67</sup> Interview met de Nederlandse Minister van Infrastructuur en Milieu over de decentralisatie van ruimtelijke toezicht, in Binnenlands Bestuur, Kluwer, jaargang 32, week 21, 28 mei 2011, pag. 8 e.v. (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bb-online/binnenlands-bestuur-21-2011.1176016.lynkx>).

<sup>68</sup> Jaarrapportage VROM-Inspectie 2007.

<sup>69</sup> VROM staat voor het departement Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De VROM-Inspectie stond o.a. voor het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten en provincies rond de toepassing van de regels rond Ruimtelijke Ordening, Wonen en Milieu.

Naar aanleiding van deze studie en diverse Commissies (o.a. Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving<sup>70</sup>) werd aan de (kleinere) gemeenten de mogelijkheid geboden om vrijwillig Regionale uitvoeringsdiensten op te richten (te vergelijken met onze IGS). Deze diensten nemen, niettegenstaande de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het verlenen van vergunningen en het handhaven, een aantal taken van de kleinere gemeenten over. Deze Regionale uitvoeringsdiensten houden zich voorlopig enkel bezig met milieutaken, maar het is ook de bedoeling om in de toekomst ook de aspecten die verband houden met ruimtelijke ordening hierin onder te brengen.

Verder woedt in Nederland reeds een aantal jaar een discussie rond de betaalbaarheid van handhaving en meer specifiek rond de doorberekening van toezichtskosten<sup>71</sup>. Zoals reeds aangegeven in het eerste luik van dit rapport (1.2.2) geldt op basis van het rapport 'Maat houden 1996' als algemeen uitgangspunt dat de kosten van de handhaving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd. Dit houdt in dat op een aantal uitzonderingen na, de kosten van uitvoeringstoezicht niet mogen worden doorgerekend naar de overtreder. Naar aanleiding van het steeds vaker voorkomen van uitzonderingen en de Europese regelgeving<sup>72</sup> over uit te voeren controles en daarvoor aan bedrijven in rekening te brengen bijdragen, heeft een interdepartementale werkgroep 'Herziening Maat houden' onderzoek verricht naar deze ontwikkelingen in de wetgeving en het beleid en heeft zij gesprekken gevoerd met verschillende belanghebbenden. In haar rapport<sup>73</sup> pleit de werkgroep voor een duidelijk kader, zoals geïllustreerd in figuur 2 hierna, waarin wordt aangegeven in welke gevallen een uitzondering kan worden gemaakt op het algemene uitgangspunt dat handhavingskosten niet worden doorgerekend.

Concluderend kan dus worden gesteld dat de lokale besturen in Nederland sinds enige tijd meer armslag gekregen hebben om te handhaven, maar dat ze er ook niet echt tot gedwongen worden. Eerder wordt aangestuurd op een omgeving die stimulerend is voor ondernemerschap op dit terrein. Dit wijst op een zekere versoepeling en stellen van vertrouwen. Door de bezuinigingen en de kerntaakstelling in Nederland wordt ook minder ingezet op centrale inspectie, maar eerder op interbestuurlijk systeemtoezicht waarbij wordt onderzocht in welke mate de gemeenten zich houden aan de hun toebedeelde rol. Tot slot wordt in Nederland ook de vraag gesteld of de doorberekening van toezichtskosten een piste kan zijn om handhaving betaalbaar te houden.

---

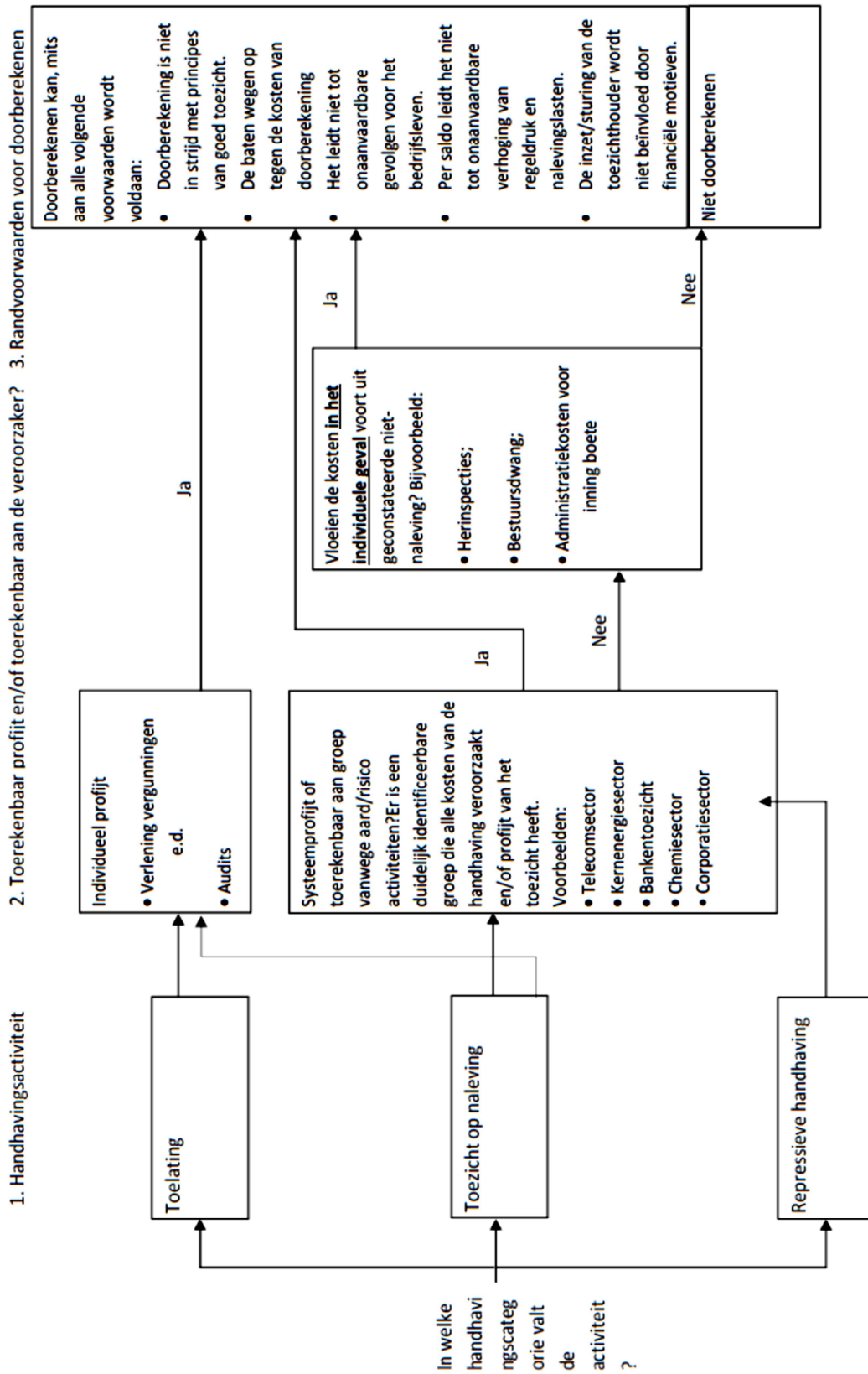
<sup>70</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/commissiemans.pdf>.

<sup>71</sup> F.C.M.A. Michiels (2006), "Houdbaar handhavingsrecht", Tekst van de rede, in verkorte vorm uitgesproken op 13 oktober 2006, bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder handhavingsrecht, aan de Universiteit van Tilburg, p. 17 e.v.

<sup>72</sup> Bv. Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, PB EU L 165.

<sup>73</sup> 'Maat houden', Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, april 2014.

Figuur 2 Schematisch overzicht doorrekeningskader handhavingskosten



### 2.3 Overzicht leerpunten m.b.t. analyse bestaande initiatieven inzake lokale handhaving

Op basis van de getuigenissen uit de praktijk omtrent de diverse reeds bestaande initiatieven inzake handhaving RO, kunnen volgende leerpunten worden meegenomen bij de uitwerking van een aantal uitgangspunten en scenario's voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid RO in de 4<sup>de</sup> sectie van de resultaten:

- ☞ MAATWERK EN CYCLUSDENKEN: Effectieve handhaving noodzaakt een gedifferentieerde aanpak waarbij verschillende handhavingsinstrumenten worden ingezet (proactief, preventief, rechtsherstellend en sanctionerend). Handhaving is ook onlosmakelijk verbonden met een adequaat plannings- en vergunningsbeleid.
- ☞ DIGITALE RAPPORTERING: De digitale rapportering van de meerjarenplanning van de lokale besturen bevat weinig gegevens rond handhaving RO, maar dit instrument kan wel gebruikt worden door Vlaanderen om eventueel naar de toekomst toe het handhavingsbeleid van de lokale besturen op te volgen.
- ☞ LOKAAL, MAAR NIET EXCLUSIEF: Bij de lokale besturen is men ervan overtuigd dat handhaving tot het takenpakket van de lokale besturen behoort, maar niet uitsluitend tot hun takenpakket. In het kader hiervan stelt men zich vragen bij de invulling van het begrip subsidiariteit op het vlak van handhaving RO. Men is geen voorstander van het principe dat diegene die de vergunningen aflevert ook moet instaan voor de handhaving ervan.
- ☞ STERKERE INTERBESTUURLIJKE AFSTEMMING: Gelet het hiervoor vermelde zijn de lokale besturen vragende partij voor een versterking van de gewestelijke bouwinspectie (repressieve handhaving, procedurele ondersteuning, ...). Wel moet men volgens de lokale besturen komen tot een inhoudelijke (qua omvang overtreding of ligging) of procedurele (qua complexiteit van het gebruikte handhavingsinstrument) herverdeling van de taken tussen de gemeenten en gewest. Daarenboven is er ook nood aan een grotere synergie van de prioriteiten op alle niveaus (politiek, parket, Vlaamse administratie en lokale besturen).
- ☞ LOKALE AUTONOMIE: De manier waarop lokale besturen handhaven (proactief/preventief/ rechtsherstellend of sanctionerend) moet een autonome keuze van de besturen zijn. Een handhavingsprogramma mag dus niet bindend zijn voor de lokale besturen.
- ☞ BEPERKT OVERZICHT: De lokale besturen nemen reeds heel wat initiatieven op het preventieve vlak van handhaving (digitaal meldpunt, begeleiding bouwaanvragen, uitleg regelgeving, versturen van aanmaningen om aan te dringen op herstel, ...) maar niet alles wordt in cijfers in kaart gebracht of is zelf moeilijk meetbaar.
- ☞ LOKALE VARIATIE: Er is een grote diversiteit merkbaar tussen de besturen m.b.t. verschillende aspecten die verband houden met handhaving (kennis en ervaring, inzet handhavingsinstrumenten, afspraken met andere stakeholders, prioriteit van handhaving, politiek draagvlak, ondersteuning Vlaamse overheid, ...).
- ☞ SCHEIDEN VERGUNNEN/ADVISEREN EN HANDHAVEN: Een belangrijke voorwaarde voor een kwalitatief handhavingsbeleid is voor vele respondenten een scheiding van het luik vergunningverlening/advisering en het luik handhaving.

- ☞ DE LAATSTE SCHAKEL: De lokale besturen nemen voornamelijk het voortraject van handhaving (proactief, preventief en rechtsherstellend) voor hun rekening maar het sanctionerende natraject wordt vaak overgelaten aan de Inspectie RWO. Veelal stopt de lokale handhaving bij het opstellen van een PV en rekent de gemeente er vervolgens op dat het vervolgetraject door IRWO gebeurt. Uit gesprekken met diverse handhavingsactoren<sup>74</sup> blijkt o.a. het feit dat er zeer weinig uitspraken op herstellvorderingen van lokale besturen zijn. Dit doet vermoeden dat er wellicht wel een herstellvordering wordt opgesteld en voor advies aan de HRH wordt voorgelegd, maar daarom nog niet ingeleid wordt bij het parket of de rechter (bijvoorbeeld omdat het ondertussen al opgelost is).
- ☞ REACTIEVE HANDHAVER BELONEN VIA GEMEENTEFONDS OF APARTE FINANCIERING: Voor wat betreft de financiering van het lokaal handhavingsbeleid moeten lokale besturen die inzetten op reactieve handhaving, de vruchten daarvan kunnen plukken. Principieel wordt de voorkeur gegeven aan een vergroting van een dotatie van het Gemeentefonds, maar ook een financiële ondersteuning op langere termijn voor het aanstellen van een gemeentelijke handhavingsambtenaar of projectsubsidies die op een bepaalde manier (hetzij qua thema, wijze van aanpak of gebied) innovierend zijn op vlak van handhaving, zouden een stimulans zijn voor de lokale besturen om aan handhaving te doen.
- ☞ NIEUW, MAAR WINT AAN BELANG: Met uitzondering van enkele besturen, staat handhaving RO bij de meeste besturen nog in de kinderschoenen (vaak enkel op basis van klachten) en is ver vaak geen sprake van een geïntegreerd handhavingsbeleid (= beleid waarbij de verschillende handhavingsinstrumenten - proactief, preventief, rechtsherstellend en sanctionerend - op elkaar worden afgestemd en die daarenboven nog eens afgestemd zijn op het plannings- en vergunningsbeleid). Toch stellen we vast, op basis van de cases en de gesprekken met de diverse vertegenwoordigers van lokale besturen, dat zowel het maatschappelijk als het bestuurlijk draagvlak voor een actieve handhaving (o.a. door de ontvoogding), de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Het onbestraft blijven van pertinente inbreuken wordt niet meer aanvaard. Het belang van een proactieve en efficiënte handhaving neemt toe.
- ☞ LOKALE DREMPELS: Veel door (kleinere) besturen aangehaalde oorzaken van een actief handhavingsbeleid op lokaal niveau zijn:
  - De vele seponeringen.
  - Het probleem van mankracht, expertise en financiële middelen.
  - De prioriteit en het draagvlak voor handhaving RO (o.a. door burgersnabijheid).
  - De beperkte (op korte termijn) resultaten op het terrein.
  - De procedurele en juridische complexiteit. Handhaving is immers niet alleen een financieel vraagstuk; ook een betere afstemming van de verschillende ruimtelijk gelieerde regelgeving en eenvoudigere procedures kunnen bijdragen tot een betere handhaving RO.

---

<sup>74</sup> Inspectie RWO, Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en vertegenwoordigers lokale besturen. Het beschikbare cijfermateriaal hieromtrent in het vergunningenregister en de handhavingsmonitor is evenwel onvolledig en inaccuraat gelet op het niet steeds invullen van deze informatie door de gemeenten in het vergunningenregister.

Gezien het feit dat de Belgische gemeenten in vergelijking met Nederland nog kleiner zijn en de hiervoor geciteerde problemen waarmee vele besturen geconfronteerd worden, leert de Nederlandse case ons dat zeker voor wat betreft de kleinere besturen, intergemeentelijke samenwerking moet worden aangemoedigd. Intergemeentelijk samenwerking moet een dusdanige manier worden op gezet dat een geïntegreerd handhavingsbeleid mogelijk wordt.

- ☞ DOORREKENEN KOSTEN: Een mogelijke pitste in het kader van de financiering van het lokaal handhavingsbeleid, zou, net zoals in Nederland, de doorberekening van bepaalde handhavingskosten kunnen zijn.

Na in dit luik de problematiek van de financiering van het lokaal handhavingsbeleid, vanuit de praktijk te hebben benaderd, wordt in de volgende sectie nog kort stilgestaan bij enkele randvoorwaarden die van belang zijn bij de implementatie van een nieuw financieringsmodel.

### 3. Luik 3: Onderzoek naar de randvoorwaarden voor implementatie van een financieringsmodel

Dit derde luik van de opdracht staat kort stil bij enkele randvoorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden bij de opzet en implementatie van een nieuw financieringsmodel voor lokale handhaving RO in de volgende sectie 4. Komen hierna achtereenvolgens aan bod:

- De rol van de verschillende handhavingsactoren (3.1).
- De beschikbare financiële middelen (3.2).
- De vereenvoudiging van de financiële stromen (3.3).
- De monitoring van het handhavingsbeleid (3.4).

#### 3.1 Rol verschillende handhavingsactoren

Vooraleer te kunnen komen tot een geïntegreerd handhavingsbeleid moet vooreerst een consensus bereikt worden over de rol van de verschillende handhavingsactoren (**wie moet wat handhaven?**) binnen het in figuur 1 geschetste handhavingstraject (zie sectie 2.1.1). Deze vraag houdt dus nauw verband met de invulling van het **principe van subsidiariteit**.

Zoals reeds beschreven in de bespreking van de context van deze studie stelt het subsidiariteitsbeginsel dat bevoegdheden die evenwaardig op verschillende bestuursniveaus kunnen worden uitgevoerd, op een zo laag mogelijk niveau moeten worden uitgevoerd (zo dicht mogelijk bij de burger). Het begrip 'evenwaardig' dient te worden beoordeeld vanuit de klassieke 3 E's (effectief, efficiënt en economisch)<sup>75</sup>:

- **Effectief**: dit houdt in dat men moet nagaan op welk niveau de handhavingsdoelstellingen RO het best zullen worden bereikt; zo zouden bijvoorbeeld algemene sensibiliseringscampagnes rond RO het meest effectief kunnen zijn indien zij op Vlaams niveau worden georganiseerd, maar is het voorkomen van overtredingen via goede informatie aan het loket vermoedelijk het meest effectief op gemeentelijk niveau.
- **Efficiënt**: efficiëntie houdt in dat men moet nagaan op welk niveau de handhavingsdoelstellingen RO met de inzet van zo weinig mogelijk middelen kan worden bereikt; zo zou het bijvoorbeeld meer opportuun kunnen zijn om 2 handhavingsambtenaren in te zetten in een IGS van 6 gemeenten dan 6 halftijdse handhavingsambtenaren op gemeentelijk niveau.
- **Economisch**: hier gaat het erom welk overheidsniveau de noodzakelijke middelen voor het handhavingsbeleid RO zo goedkoop mogelijk kan aantrekken; zo zou bijvoorbeeld de aanstelling van advocaten in het kader van gerechtelijke procedures goedkoper kunnen verlopen via raamcontracten van de Vlaamse overheid dan via individuele gemeentelijke contracten.

Het subsidiariteitsbeginsel werd sterk benadrukt in het Witboek Interne Staatsvorming van 8 april 2011. Ook het Regeerakkoord 2014-2019 en het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 gaan uit van dit principe en willen hieraan verdere invulling geven. Recente-

---

<sup>75</sup> Cancellerie, A.J., Stevens, J.B. & Pomeranz, F. (1976), Auditing in the public sector: efficiency, economy and program results, 10.



lijk heeft een paritair (Vlaanderen/lokale besturen) samengestelde “**Commissie Decentralisatie**” nagegaan op welke terreinen de autonomie van de lokale besturen kan verhoogd worden. In het bijzonder werd nagegaan voor welke concrete bevoegdheden van het lokaal bestuursniveau het nodig is dat Vlaanderen meer of minder sturend optreedt. Dit gebeurt in inhoudelijke werkgroepen waaronder ook de werkgroep “ruimtelijke ordening en leefmilieu”. Deze werkgroep tracht een antwoord te formuleren op de volgende vragen:

- Op welke terreinen en door aanpassing van welke regelgeving binnen welke termijn, kan de autonomie voor de lokale besturen worden verhoogd?
- Over welke beleidsvelden/bevoegdheden bestaat er nog geen overeenstemming of waar is verder onderzoek noodzakelijk?
- Binnen welke beleidsvelden/bevoegdheden is een grotere autonomie voor alle gemeenten haalbaar en waar geldt deze enkel voor de middelgrote (of de grootste) steden en gemeenten?
- Hoe moet de grotere lokale autonomie er dan uitzien (afschaffing van de Vlaamse sturing; soepeler normering; ex post-controle; aanpassing administratieve praktijken;...)?

Uit het eindrapport<sup>76</sup> van de Commissie blijkt dat voor wat betreft handhaving RO (fiche 26) er **geen overeenstemming** werd bereikt **over het sluiten van de bestuurlijke cyclus op het geëigende niveau voor wat betreft handhaving RO**. Vlaanderen en Antwerpen zijn hiervan voorstander, maar anderen (o.a. VVSG) pleiten voor een status quo zoals gesteld in de beleidsnota Omgeving (p. 29). Hierin staat complementariteit van de Vlaamse handhaving ten aanzien van de gemeentelijke bevoegdheden op vlak van inspectie centraal waarbij de Vlaamse overheid - als kennisorganisatie - de lokale besturen in hun handhavingsbeleid ondersteunt.

Zoals ook blijkt uit de leerpunten van luik 1 (zie 1.4), zien we een gelijkaardige tendens in de ons omringende landen en dit in navolging van artikel 5, §3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en overgenomen in het Verdrag van Maastricht<sup>77</sup>.

Subsidiariteit houdt ook de **afbouw van het huidige controlemodel** t.o.v. de lokale besturen **en het installeren van een zgn. vertrouwensmodel** in. De versterking van de bestuurskracht van de gemeenten en het geven van meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten, zijn twee van de vijf uitvoeringslijnen van het Witboek Interne Staathervorming. Met het Planlastendecreet (zie ook 2.1.2) ondernam de Vlaamse regering een poging om een aantal bestaande, inhoudelijk zeer diverse en gedetailleerde sectorale plan-, rapporterings- en subsidieregelingen te stroomlijnen en de bureaucratische last die hiermee gepaard ging substantieel te verminderen. Doelstelling was het realiseren van een evenwicht tussen enerzijds een blijvende Vlaamse sturing in bepaalde sectoren (door de formulering van Vlaamse

---

<sup>76</sup> Eindverslag Paritaire Commissie Decentralisatie.

<sup>77</sup> Artikel 5, §3 van het Verdrag stelt: “Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.”

beleidsprioriteiten waaraan de steden en gemeenten in hun planning moeten tegemoetkomen) en anderzijds meer beleidsvrijheid voor de lokale besturen. Hoewel deze werkwijze onmiskenbaar een stap vooruit betekent in de vereenvoudiging van de beleidsmatige relaties tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, bleef deze werkwijze uitgaan van een (weliswaar verminderde) sectorale Vlaamse sturing, van (weliswaar verminderde) plannen en rapporteringsverplichtingen en van sectorale, voorwaarden-gebonden financiering.

Het Regeerakkoord 2014-2019 (zie ook 1.3.1) wil hierin nog verder gaan en stelt een groter vertrouwen in en meer bevoegdheden en beleidsvrijheid voor de steden en gemeenten voorop. Vlaamse sturing moet waar mogelijk zoveel mogelijk worden afgebouwd; de democratisch verkozen gemeentebesturen kunnen en moeten hun verantwoordelijkheid opnemen. Onvoorwaardelijke basisfinanciering verdient de voorkeur boven voorwaardelijke sectorale financiering en vandaar dat het Regeerakkoord voorstelt om de sectorale subsidies aan lokale besturen (cultuurbeleid, jeugd, sport, ontwikkelingssamenwerking...) te integreren in het Gemeentefonds, wat hen meer autonomie en minder planlasten oplevert.

Op het vlak van handhaving RO zit men eerder in een vertrouwensmodel, dan in een controlemodel. Lokale besturen hebben sinds 1962<sup>78</sup> verregaande "vrijheid" om in het kader van handhaving RO op te treden, zonder enige vorm van toezicht. Zo hebben lokale besturen in principe de vrijheid om zelf de volgens hen meest adequate handhavingsinstrumenten toe te passen. Hierop zijn er wel enkele uitzonderingen. Zo moeten o.a. de stakingsbevelen die worden opgelegd door de lokale besturen worden bekrachtigd door de gewestelijke inspecteurs en moeten herstellvorderingen en de opstarting van de procedure voor ambtshalve uitvoering een positief advies krijgen van de HRH. Een financieringsmodel mag dus zeker niet één of ander instrument direct op indirect opleggen.

Subsidiariteit houdt ook in dat moet **gezocht worden naar het best passende beleidsniveau voor de diverse handhavingsopdrachten**. Naast de klassieke rol die werd toebedeeld aan de lokale besturen en het gewest moeten vanuit het perspectief van de 3 E's ook samenwerkingsvormen tussen gemeenten, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking hierin hun plaats kunnen krijgen en worden aangemoedigd. De Vlaamse overheid kan hier als initiatiefnemer, regisseur of 'arbitrator' optreden van dergelijke samenwerking tussen (en met ) gemeenten. De noodzaak aan dergelijke nieuwe vormen van samenwerking werd reeds benadrukt in een voorgaand onderzoek<sup>79</sup> naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid (dus ruimer dan handhaving alleen) relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking.

Voor wat betreft de IGS bestaat hiervoor reeds een wetgevend kader. In het kader van het decreet intergemeentelijke samenwerking<sup>80</sup> zijn volgende samenwerkingsverbanden, met of

---

<sup>78</sup> Wet van 29 maart 1962 op de Stedenbouw.

<sup>79</sup> Instituut voor de Overheid, KU Leuven, Departement HABE, Hogeschool Gent & IDEA Consult (2012), Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking.

<sup>80</sup> Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

zonder rechtspersoonlijkheid en met of zonder beheersoverdracht<sup>81</sup> mogelijk tussen twee of meer gemeenten met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van algemeen belang:

- Interlokale verenigingen: dit zijn samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht die tot doel hebben een welbepaald project van gemeentelijk belang te verwezenlijken.
- Projectverenigingen: dit betreft samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid maar zonder beheersoverdracht die tot doel hebben een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en te controleren.
- Dienstverlenende verenigingen: samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid maar zonder beheersoverdracht die tot doel hebben een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen.
- Opdrachthoudende verenigingen: samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid en met beheersoverdracht waaraan de deelnemende gemeenten de uitvoering van één of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot een of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen toevertrouwen.

Daarnaast bepaald art. 39, §1 van het Gemeentedecreet<sup>82</sup> dat, in het kader van de controle op de aansturing en de werking van de IGS waar de gemeente bij betrokken is, een gemeenteraadscommissie moet waken over de afstemming tussen het gemeentelijk beleid en het beleid van IGS.

Het eindrapport van de Paritaire Commissie Decentralisatie toont aan dat er op dit ogenblik geen consensus bestaat omtrent de rolverdeling tussen de diverse handavingsactoren (voorlopig nog een parallelle en onduidelijke bevoegdheidsverdeling). Desalniettemin is dit een noodzakelijke voorwaarde voor de implementatie van een financieringsmodel. Pas als duidelijk is wie welke opdrachten te vervullen heeft, kan hieraan een bepaald financieringsmodel gekoppeld worden.

### **3.2 Beschikbare financiële middelen**

Het is in het kader van deze studie geenszins de bedoeling uitspraken te doen omtrent de omvang van de middelen die noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een actief handavingsbeleid. Wel dient te worden benadrukt dat indien men structurele ondersteuning wil geven, dit bedrag voldoende groot moet zijn om een effectief beleid te stimuleren. Daarenboven heeft het, o.a. vanuit kosten-batenstandpunt, weinig zin bepaalde herverdelingsmechanismen voor op Vlaams niveau verzamelde middelen (zoals het Herstelfonds) uit te werken indien er weinig te verdelen valt.

---

<sup>81</sup> Onder beheersoverdracht wordt verstaan het toevertrouwen door de deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband van de uitvoering van door hen genomen beslissingen in het kader van zijn doelstellingen, in die zin dat de deelnemende gemeenten zich het recht ontzeggen zelfstandig of samen met derden dezelfde opdracht uit te voeren.

<sup>82</sup> Gemeentedecreet van 15 juli 2005.

In hetgeen volgt wordt op basis van de gegevens van de DAB Herstelfonds een overzicht gegeven van de middelen die het huidige handhavingsbeleid genereert en tevens van de kosten. De DAB Herstelfonds, die in 2006 opgericht werd naar aanleiding van de splitsing van de DAB Grondfonds, beschikt, niettegenstaande ze deel uitmaakt van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, over een afzonderlijke begroting die beheerd en gecontroleerd wordt volgens specifieke regels.

De inkomsten van het DAB Herstelfonds vloeien voort uit de handhaving Ruimtelijke Orde-ning (RO), Wonen (WO) en Onroerend Erfgoed (OE) en bestaan uit:

- Administratieve geldboetes die worden opgelegd bij het doorbreken van een stakingsbevel.
- Dwangsommen die verschuldigd zijn door de veroordeelde wanneer hij de hoofdveroordeling tot herstel of aanpassingswerken niet uitvoert binnen de door de rechter opgelegde termijn.
- Meerwaarden.
- Minnelijke schikkingen.
- Recuperatie van kosten ambtshalve uitvoering (met inbegrip van kosten herhuisvesting), deze inkomsten hebben geen betrekking op het beleidsveld RO.

De uitgaven binnen de DAB Herstelfonds hebben, voor wat betreft dezelfde drie beleidsdo-  
meinen, betrekking op 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 beslag-  
rechter, uitvoeringsgeschillen bij de rechtbank van eerste aanleg, maar ook de kosten van  
betekeningen, hypotheekkosten en gerechtsdeurwaarderskosten voor zover ze niet verhaald  
worden op de overtreder. Daarnaast zijn er ook nog specifieke informatica-uitgaven, inves-  
teringsuitgaven (o.a. wagenpark, meetapparatuur) en studies. Deze kunnen worden opge-  
splitst in gemeenschappelijke uitgaven (zoals bv. scanners, kofax-printers en aanverwante  
hardware die voor de drie beleidsdomeinen worden ingezet en de BREDERO<sup>83</sup>-uitgaven) en  
uitgaven die specifiek zijn voor een bepaald beleidsdomein (die hebben quasi volledig be-  
trekking op procedurekosten).

In tabel 9<sup>84</sup> hierna wordt een historisch overzicht gegeven van de ontvangsten en uitgaven  
van de DAB Herstelfonds voor wat betreft het beleidsdomein RO. Binnen het bestek van  
deze studie werd niet dieper ingegaan op de gemeenschappelijke kosten, en de eventuele  
verdeling ervan over de drie beleidsdomeinen. Ook werden de ontvangsten en uitgaven van  
de beleidsdomeinen WO en OE niet mee opgenomen. Wel blijkt uit de begroting 2015 dat  
bijvoorbeeld voor wat betreft de ontvangsten WO en OE de ramingen aanzienlijk lager liggen  
dan bij RO. Terwijl de ontvangsten RO worden begroot op 2.600.000 euro is dit voor WO en  
OE telkens 300.000 euro. De reële ontvangsten (situatie per 21 mei 2015) vertonen echter  
een andere verhouding (RO 437.000 - WO 330.000 - OE 68.000).

---

<sup>83</sup> Informaticatoepassing die door het Agentschap Inspectie RWO wordt gebruikt voor de dossieropvolging van het handhavingsproces voor RO en OE (niet voor WO).

<sup>84</sup> Bron: IRWO

Uit de cijfers van tabel 9 blijkt dat de DAB Herstelfonds de afgelopen jaren in het kader van handhaving RO, een aangroei kende van gemiddeld 1.366.526 euro. Bij al deze cijfers moeten evenwel de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- De ontvangsten worden, sinds kort, bij de DAB Herstelfonds geboekt op basis van contante rechten (= boeken op het ogenblik dat de inkomsten gerealiseerd zijn); aangezien er in het verleden geboekt werd op basis van vastgestelde rechten, is de kans volgens de beheerders groot dat bepaalde eerder geboekte ontvangsten nog zullen moeten afgeboekt worden; voor wat betreft de administratieve geldboetes gaat het (situatie per 7 mei 2015) om een bedrag van 3.374.816 euro openstaande schuldvorderingen en voor de schuldvorderingen uit dwangsommen betreft het een bedrag van 1.366.526 euro.
- De ontvangsten van de DAB Herstelfonds zijn niet recurrent en kunnen grote schommelingen vertonen van jaar tot jaar (o.a. door wijziging regelgeving). Er bestaat dus geen zekerheid over de jaarlijks beschikbare budgetten.
- Het nieuw handhavingsprogramma zou gevolgen kunnen hebben op bijvoorbeeld de ontvangsten uit dwangsommen; deze zouden wel eens aanzienlijk kunnen dalen omdat men de dwangsommen mogelijk niet meer zal moeten betalen indien men de werken uitvoert. Ook het nieuwe bestuurlijke hersteltraject kan mogelijk een invloed hebben op bepaalde ontvangsten van de DAB Herstelfonds.
- Ook de inkomsten uit de administratieve geldboetes zullen hoogst waarschijnlijk sterk dalen omdat naar aanleiding van de omzendbrief RO/2014/03<sup>85</sup> het afwegingskader voor de toepassing van het stakingsbevel bij gebruikshandelingen wordt verscherpt. Hierdoor zal dit handhavingsinstrument (stakingsbevel) in de toekomst minder kunnen gebruikt worden. Deze omzendbrief zal ook gevolgen hebben voor de 3.374.816 euro openstaande schuldvorderingen voor deze geldboetes. Op dit ogenblik wordt onderzocht hoeveel van deze historische vorderingen moeten afgeboekt worden, maar voor de ontvangsten van 2015 (437.000 euro) zou het volgens een eerste en zeer voorlopige tussenresultaat, gaan om een bedrag van 315.000 euro.
- De ontvangsten en uitgaven van de DAB Herstelfonds zijn op dit ogenblik niet voorbestemd voor het beleidsveld dat de ontvangsten genereert; ze worden als één pot beheerd (maar afzonderlijke informatie is wel beschikbaar).
- De DAB Herstelfonds heeft volgens de beheerders nood aan een buffer om de ambtshalve uitvoeringen te voorfinancieren. Uit de begroting 2015 blijkt deze buffer momenteel een kleine 20 miljoen euro te bedragen voor de drie beleidsdomeinen. Indien enkel rekening wordt gehouden met de middelen gegeneerd vanuit handhaving RO bedraagt deze reserve 10.932.208 euro (zonder rekening te houden met de eventuele afboekingen van openstaande schuldvorderingen administratieve geldboetes).

Concluderend zou dus kunnen worden gesteld dat, op basis van de cijfers uit het verleden, de ontvangsten uit handhaving RO jaarlijks de uitgaven voor handhaving RO overstijgen voor

---

<sup>85</sup> Omzendbrief RO/2014/03 van 6 juni 2014 betreffende het afwegingskader voor stakingsbevelen bij gebruik.

een bedrag van 1 à anderhalf miljoen euro. Echter, er bestaat onduidelijkheid of handhaving RO ook naar de toekomst toe evenveel middelen zal genereren (o.a. omwille van de wijzigende wetgeving) en daarenboven moet ook rekening worden gehouden met de nog te registeren afboekingen van openstaande schuldvorderingen. Ook het eventueel aanspreken van de opgebouwde reserves uit het verleden voor deze ondersteuning, is niet zomaar mogelijk omdat dit gevolgen zal hebben voor de Vlaamse begroting. Bovendien moeten de verbintenissen die in het verleden werden aangegaan op andere beleidsvelden (vnl. OE) worden gehonoreerd. De noodzakelijke middelen moeten ter beschikking blijven, niet enkel door de mogelijkheid om het saldo aan te spreken, maar ook door het jaarlijks opladen van het budget ambtshalve uitvoeringen.

Tabel 9: Historisch overzicht ontvangsten en uitgaven DAB Herstelfonds<sup>86</sup>

|   | <b>Totaal</b>     | <b>2014</b>      | <b>2013</b>      | <b>2012</b>      | <b>2011</b>      | <b>2010</b>      | <b>2009</b>      | <b>2008</b>      | <b>2007</b>      |
|---|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Ontvangsten</b>                      | <b>19.732.733</b> | <b>3.164.260</b> | <b>2.471.804</b> | <b>2.741.516</b> | <b>3.195.194</b> | <b>2.051.818</b> | <b>1.857.000</b> | <b>1.940.000</b> | <b>2.311.142</b> |
| <i>Administratieve boetes</i>           | 3.449.887         | 824.983          | 698.778          | 449.766          | 360.983          | 378.930          | 201.000          | 313.000          | 222.446          |
| <i>Dwangsommen en uitvoeringskosten</i> | 11.749.084        | 1.743.651        | 1.621.273        | 1.823.168        | 1.820.543        | 1.163.450        | 1.208.000        | 1.309.000        | 1.060.000        |
| <i>Meerwaarden</i>                      | 4.483.647         | 576.838          | 151.754          | 454.399          | 996.825          | 509.135          | 448.000          | 318.000          | 1.028.696        |
| <i>Minnelijke schikkingen</i>           | 50.116            | 18.787           | 0                | 14.182           | 16.843           | 303              | 0                | 0                | 0                |
| <b>Uitgaven</b>                         | <b>8.800.526</b>  | <b>1.297.487</b> | <b>1.273.585</b> | <b>1.378.102</b> | <b>1.134.688</b> | <b>857.110</b>   | <b>1.084.712</b> | <b>991.843</b>   | <b>783.000</b>   |
| <i>Kosten gerechtelijke procedures</i>  | 7.778.585         | 993.524          | 1.145.835        | 1.215.432        | 1.092.128        | 857.110          | 921.712          | 864.843          | 688.000          |
| <i>Informatica</i>                      | 741.878           | 192.137          | 127.749          | 75.433           | 42.559           | 0                | 158.000          | 86.000           | 60.000           |
| <i>Investeringsgoederen</i>             | 81.000            | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                | 5.000            | 41.000           | 35.000           |
| <i>Handhavingsmonitor</i>               | 159.465           | 111.826          | 0                | 47.639           | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                |
| <i>Studies</i>                          | 39.597            | 0                | 0                | 39.597           | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                |
| <b>Saldo</b>                            | <b>10.932.208</b> | <b>1.866.773</b> | <b>1.198.220</b> | <b>1.363.414</b> | <b>2.060.506</b> | <b>1.194.708</b> | <b>772.288</b>   | <b>948.157</b>   | <b>1.528.142</b> |

<sup>86</sup> In deze tabel werd geen rekening gehouden met de eventuele afboekingen van vastgestelde rechten.

### 3.3 Vereenvoudiging financiële stromen

Eén van de uitdrukkelijke beleidsdoelstellingen uit het Vlaamse regeerakkoord is de vereenvoudiging van de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen (zie ook 1.3.1). Zo zullen binnenkort de volgende **sectorale subsidies** aan lokale besturen **in het Gemeentefonds worden geïntegreerd**: lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en de integratiesubsidies. Ook vanuit het Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) worden diverse subsidies verstrekt aan lokale besturen vanuit verschillende fondsen. Hierbij een overzicht (tussen haakjes staat, voor zover beschikbaar, het bedrag dat in 2011 werd uitgekeerd aan de lokale besturen zodat men een idee krijgt over welke grootteorde van bedragen het gaat<sup>87</sup>):

- Wonen-Vlaanderen:
  - o Tegemoetkoming voor de opmaak en jaarlijkse actualisatie van het leegstandregister (30.062).
  - o Subsidiëring aan IGS in het kader van het lokaal woonbeleid (2.189.711).
- Ruimte Vlaanderen
  - o Tegemoetkoming voor de opmaak en actualisering van het register van de onbebouwde percelen (115.547).
  - o Eenmalige tegemoetkoming voor de opmaak van gemeentelijke structuurplannen en ruimtelijk uitvoeringsplannen (1.027.200).
  - o Eenmalige subsidie voor het eerste vergunningen- en plannenregister (361.717).
  - o Subsidies voor stedenbouwkundige ambtenaren (GSA) in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners en subsidie voor deelname van de GSA aan opleidingen ruimtelijke ordening. De subsidie voor de loonkosten van de GSA bedraagt 40% van de loonkosten voor een periode van 4 jaar (60% indien een personeelslid van een IGS als GSA is aangesteld). De subsidie voor deelname van de GSA aan opleidingen ruimtelijke ordening bedraagt 22.000,00 euro. Tabel 10<sup>88</sup> hierna heeft een overzicht van de bedragen die in het kader van deze maatregelen in het verleden werden toegekend aan de lokale besturen. Gegevens van voor 2009 werden niet digitaal bewaard en kunnen ook niet via het financieel rapporteringssysteem Orafin worden opgevraagd. De gegevens uit tabel 10 geven dan ook een vertekend beeld gezien deze maatregel als sedert 2002 van toepassing is en veel besturen in de eerste jaren in het kader hiervan een financiële ondersteuning hebben gekregen.

---

<sup>87</sup> Deze gegevens zijn afkomstig uit de VLABEST-studie: "Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de Vlaamse lokale en provinciale besturen", Christiaens J., Vanhee C. & Lievens D., Universiteit Gent. Deze studie is terug te vinden op de website van VLABEST (<http://www.vlabest.be/advies/geldstromen-naar-lokale-en-provinciale-besturen>).

<sup>88</sup> Bron: Departement Ruimte Vlaanderen (dhr. Erwin Cammu).



Tabel 10: Overzicht subsidies loonkosten en opleidingskosten stedenbouwkundige ambtenaren

| Gemeente              | subsidie  | bedrag vastlegging | jaar |
|-----------------------|-----------|--------------------|------|
| Bocholt               | opleiding | 22.000,00          | 2009 |
| Holsbeek              | loonkost  | 74.088,00          | 2009 |
| Langemark-Poukappelle | loonkost  | 110.321,00         | 2009 |
| Hulshout              | loonkost  | 22.000,00          | 2009 |
| Hemiksem              | loonkost  | 22.000,00          | 2009 |
| Ranst                 | opleiding | 22.000,00          | 2010 |
| Tervuren              | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Sint-Lievens-Houtem   | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Ninove                | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Ieper                 | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Herentals             | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Herselt               | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Veurne                | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Leuven                | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Boechout              | opleiding | 22.000,00          | 2011 |
| Baarle Hertog         | loonkost  | 65.567,00          | 2011 |
| Herenthout            | loonkost  | 47.289,00          | 2012 |
| Moerbeke-Waas         | loonkost  | 41.372,00          | 2012 |
| Halen                 | loonkost  | 44.480,00          | 2012 |
| Waregem               | opleiding | 22.000,00          | 2013 |
| Keerbergen            | opleiding | 22.000,00          | 2013 |
| Brecht                | opleiding | 22.000,00          | 2013 |
| Kluisbergen           | opleiding | 22.000,00          | 2013 |
| Zonhoven              | opleiding | 22.000,00          | 2013 |
| Zingem                | loonkost  | 103.241,00         | 2013 |
| Kapelle op den Bos    | loonkost  | 84.498,00          | 2014 |
| Leuven                | opleiding | 22.000,00          | 2014 |
| Lennik                | loonkost  | 110.525,00         | 2014 |
| Nieuwerkerken         | loonkost  | 121.640,00         | 2014 |
| Holsbeek              | loonkost  | 94.174,00          | 2015 |
| Zelee                 | loonkost  | 123.798,00         | 2015 |
| Kaprijke              | loonkost  | 79.051,00          | 2015 |
| Opglabbeek            | opleiding | 22.000,00          | 2015 |

- Subsidies voor de sanering van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten (Vernieuwingsfonds) (5.958.822).
- Eenmalige subsidie in het kader van het digitaliseren van het ruimtelijk vergunningsbeleid.
- Subsidies voor planschadevergoedingen die gemeenten moeten betalen (Rubiconfonds).

- Subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
- Agentschap Onroerend Erfgoed
  - Premie voor het beheer van beschermde goederen en erfgoedlandschappen.
  - Onderzoekspremie voor beschermde goederen of goederen gelegen in een erfgoedlandschap of een opzichzelfstaand deel daarvan .
  - Premie voor buitensporige directe kosten die voortvloeien uit verplichte archeologische opgravingen.
  - Meerjarenpremieovereenkomsten voor grote of langdurige werkzaamheden aan of in beschermde goederen of erfgoedlandschappen.
  - Subsidies aan erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED's) in het kader van een samenwerkingsovereenkomst met het agentschap Onroerend Erfgoed.
  - Subsidies aan erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED's) en erkende onroerenderfgoeddepots in het kader van een samenwerkingsovereenkomst met het agentschap Onroerend Erfgoed.
  - Projectsubsidies voor het stimuleren van sensibiliserings- en onderzoeksprojecten m.b.t. onroerend erfgoed.
  - Premie voor varend erfgoed
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
  - Subsidies voor de bouw of renovatie van sociale huurwoningen (SBR), voor de bouw of renovatie van sociale koopwoningen (SBE), voor sloop- of infrastructuurwerken (SSI) en voor de verwerving van gronden en panden (SV) ter realisatie van sociale woonprojecten (48.895.236).

De vraag moet worden gesteld in welke mate er in het Beleidsdomein RWO niet moet worden over nagedacht om enkele subsidiestromen te integreren. Deze vraag zou zelfs over beleidsdomeinen heen kunnen gesteld worden waar lokale besturen een bevoegdheid rond handhaving hebben (bv. milieu).

Een gelijkaardig debat is aan de gang in Nederland<sup>89</sup>. Ook daar zien we dat het aantal verschillende uitkeringen in dalende lijn is (van 99 in 2010 naar 57 in 2013) gericht op het vergroten van de decentrale beleidsvrijheid en het verminderen van verantwoordingsverplichtingen. Zo moeten specifieke uitkeringen in Nederland minimaal 10 miljoen per jaar bedragen. Uitkeringen van minder dan 10 miljoen moeten per ministerie worden gebundeld in een verzameluitkering, waarvan er per ministerie slechts één kan zijn. Wel wordt bij de verstrekking van de verzameluitkering vermeld ter zake van welke beleidsthema's de uitkering wordt verstrekt, en wat de bedragen zijn per beleidsthema.

### 3.4 Monitoring van het handhavingsbeleid

Om een beleid te kunnen uitstippelen moet men o.i. kunnen terugvallen op kwantitatieve en kwalitatieve cijfergegevens die het resultaat van het beleid in kaart brengen. Zoals ook zal

<sup>89</sup> Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), "Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013".

blijken uit sectie 4 hierna, zijn ook voor het ontwikkelen van een financieringsmodel zijn bepaalde prestatie-indicatoren, zoals bijvoorbeeld uitval<sup>90</sup>, noodzakelijk over het ganse handhavingstraject. Deze handhavingsmonitor zou o.a. de opvolging van een dossier in kaart moeten brengen vanaf de eigen opsporing of ontvankelijke klacht tot en met het herstel van de goede ruimtelijke ordening. Dit impliceert dat de diverse stappen in het handhavingstraject met elkaar in verband kunnen worden gebracht (m.a.w. een soort van stroomschema op dossierniveau). Concreet betekent dit bij vaststelling van een inbreuk dat op een systematische wijze de gevolghandelingen die gegeven worden door de burger (bv. vrijwillig herstel) en de overheden (bv. aflevering regularisatievergunning) worden bijgehouden en geanalyseerd.

Deze noodzaak werd ook reeds in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 en het advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid benadrukt. Hoewel de handhavingsmonitor hierin een eerste grote stap voorwaarts was, moet deze verder uitgebouwd en verfijnd worden omdat:

- Er discussie is omtrent de eenduidigheid van bepaalde cijfers; zo bestaat de mogelijkheid dat er meerdere PV worden geregistreerd voor dezelfde inbreuken (bv. PV opgesteld door de politie-inspecteur en een PV opgesteld door de stedenbouwkundige ambtenaar).
- Er weinig informatie beschikbaar is omtrent de output van de betrokken handhavingsinstrumenten (in welke mate heeft de inzet van een bepaald handhavingsinstrument aanleiding gegeven tot herstel). Momenteel is deze informatie enkel beschikbaar voor het herstel na gerechtelijke veroordeling, maar dit betreft een minderheid van de overtredingen.
- Er ook data ontbreken omtrent bepaalde proactieve en preventieve handhavingsinstrumenten (bv. aantal uitgevoerde inspecties, ...).
- Er weinig data in de monitor zijn opgenomen die worden aangeleverd door de lokale besturen. Het betreft veelal informatie vanuit de IRWO of de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.
- Er in de in handhavingsmonitor ook weinig kwalitatieve cijfers zijn opgenomen zoals aard van de inbreuken, ernst van de inbreuken of de frequentie van bepaalde inbreuken.

Door een gebrek aan dergelijke data kan de Vlaamse Overheid moeilijk het effect van bepaalde beleidsbeslissingen inzake handhaving RO evalueren. Ook het gebruik van bepaalde criteria in het financieringsmodel voor de verdeling van bepaalde middelen, wordt hierdoor bemoeilijkt en beperkt.

---

<sup>90</sup> Op dit begrip wordt dieper ingegaan bij de bespreking van de subsidies in sectie 4.2.3.

## 4. Uitgangspunten en mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van lokale overheden voor handhaving RO

Op basis van de analyses en leerpunten uit de voorgaande drie luiken, worden in dit laatste deel vooreerst enkele uitgangspunten geformuleerd (4.1) voor het financieringsmodel. Het model zelf, met daarin verschillende scenario's en technieken voor de financiering van lokale overheden voor handhaving RO, wordt besproken onder 4.2.

### 4.1 Algemene en onderliggende uitgangspunten

Hierna wordt een algemeen overzicht gegeven van de algemene en onderliggende uitgangspunten (4.1.1) die, op basis van een analyse van verschillende documenten en gesprekken met diverse stakeholders, het kader zijn voor de verdere uitwerking (zie 4.2) van de mogelijke scenario's en financieringstechnieken. De keuze voor deze uitgangspunten wordt vervolgens onder 4.1.2 t.e.m. 4.1.5 toegelicht.

#### 4.1.1 Overzicht

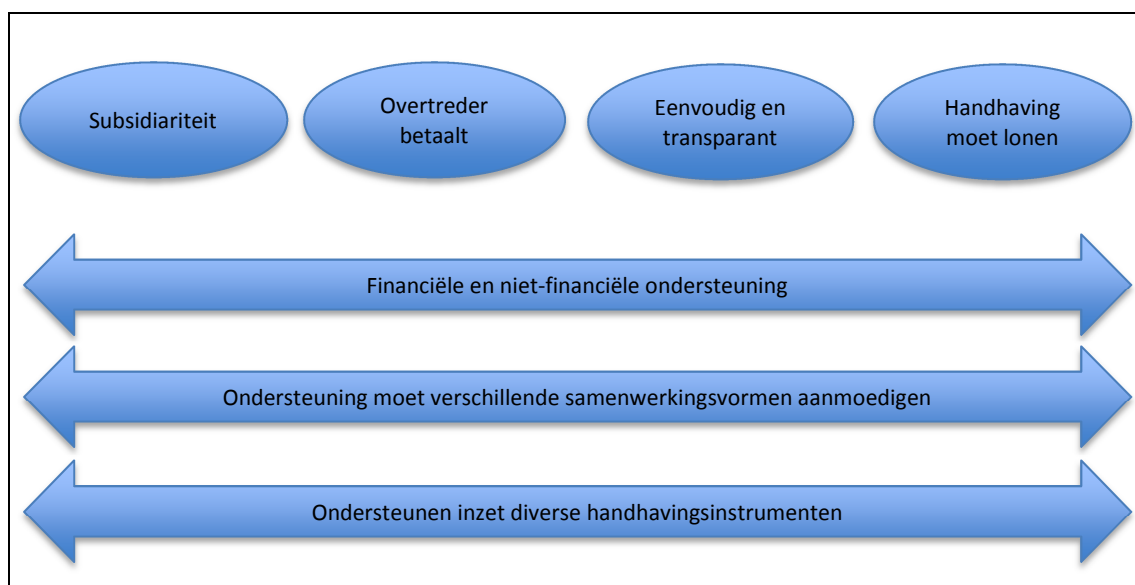
Bij de uitwerking van het financieringsmodel en de mogelijke scenario's en technieken voor de financiering van de lokale overheden voor handhaving RO, wordt gesteund op een aantal uitgangspunten die we op basis van het empirisch onderzoek en onze eigen expertise formuleren. Zoals geïllustreerd in figuur 3, wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen een **4-tal algemene uitgangspunten** en een 3-tal onderliggende uitgangspunten. Eerstgenoemden schetsen het algemeen kader waarbinnen de verschillende types ondersteuning van het lokaal handhavingsbeleid moeten passen. Deze zijn:

- Subsidiariteit (4.1.2)
- Overtreder betaalt (4.1.3)
- Eenvoudig en transparant (4.1.4)
- Handhaven moet lonen (4.1.5)

De **onderliggende uitgangspunten** daarentegen betreffen bepaalde modaliteiten die belangrijk zijn bij de verdere uitwerking van de algemene uitgangspunten:

- De ondersteuning van het lokaal handhavingsbeleid mag zich niet louter beperken tot een financiële ondersteuning.
- De ondersteuning van het lokaal handhavingsbeleid moet de huidige rol van de diverse handhavingsactoren respecteren en moet verschillende samenwerkingsvormen aanmoedigen (interbestuurlijk, intergemeentelijk, ...).
- De ondersteuning van het lokaal handhavingsbeleid moet de inzet van diverse handhavingsinstrumenten aanmoedigen.

Figuur 3: Algemene en onderliggende principes financieringsmodel lokale handhaving RO



In het hetgeen volgt, worden deze principes verder verduidelijkt.

#### 4.1.2 Subsidiariteit

Bij de bespreking van de context van deze studie (zie 1.1 van het onderzoekskader) en de randvoorwaarden van het financieringsmodel (zie 3.1 van de resultaten) werd reeds dieper ingegaan op het subsidiariteitsbeginsel. Hoewel de discussie hieromtrent nog niet is uitgeklaard, werd bij de uitwerking van het financieringsmodel wel uitgegaan van dit algemeen principe. Wel werd in het kader van deze studie de huidige invulling ervan niet verder in vraag gesteld en werd vertrokken vanuit de parallele bevoegdheid van de lokale overheden en Vlaanderen, de rolverdeling tussen de diverse handhavingfactoren en het bestaand wetgevend kader. Wel zullen naar aanleiding van het voorgestelde financieringsmodel een aantal aanbevelingen worden geformuleerd om aan de hand van enkele eenvoudige ingrepen eventueel het wetgevend kader verder af te stemmen op dit principe, zonder evenwel het ganse handhavingslandschap te willen hertekenen.

Dit principe wordt uiteindelijk vertaald in een financieringsmodel dat:

- De bestuurskracht van de lokale besturen vergroot.
- Streeft naar een vertrouwensmodel.
- Open staat voor nieuwe vormen van intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking.

#### 4.1.3 Overtreder betaalt

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 stelt als expliciet uitgangspunt dat de kost van de handhaving in eerste orde moet worden gedragen door de overtreders die de overlast en de inbreuken veroorzaken. De middelen die hieruit voortvloeien zouden dus in principe in grote mate het lokaal handhavingsbeleid moeten kunnen financieren.

Ook diverse Europese wetgevingen gaan uit van dit principe. Zo stelt de Europese Richtlijn 2004/35/EG<sup>91</sup> een kader voor milieuaansprakelijkheid vast voor het voorkomen en herstellen van milieuschade, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Ook Verordening (EG) nr. 882/2004 die hiervoor reeds aan bod kwam (zie 2.2) stelt in artikel 54, §5 dat alle kosten die gemaakt worden in het kader van handhavingsmaatregelen bij de niet-naleving van de wetgeving diervoeders en levensmiddelen, moeten gedragen worden door de overtreder.

Zoals ook reeds aangegeven in het eerste luik van het rapport (zie 1.4) gaat men in de ons omringende landen ook uit van dit principe. In Nederland werd in het rapport 'Maat houden' (zie 2.2) in het kader hiervan een afwegingskader ontwikkeld waarbij aan de hand van een stroomschema wordt bepaald welke handhavingsactiviteiten in welke gevallen moeten worden doorgerekend aan de overtreder. Hierbij worden diverse criteria gebruikt zoals:

- Is er een duidelijk identificeerbaar individu of groep die alle kosten van de handhaving veroorzaakt en/of profijt heeft?
- Vloeien de kosten in het individuele geval voort uit de geconstateerde niet-naleving?
- Wegen de baten op tegen de kosten?
- Leidt het niet tot onaanvaardbare gevolgen voor de overtreder?

#### 4.1.4 Eenvoudig en transparant

Financieringsmodellen krijgen vaak de kritiek zeer complex en onduidelijk te zijn. In het rapport van het Rekenhof<sup>92</sup> naar de financiering van het federaal grootstedenbeleid, stelde men ook vast dat de selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen niet transparant gebeurde. Ook in een verkennende studie<sup>93</sup> naar alternatieve en innovatieve financieringsmechanismen voor de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Vlaanderen, werd het belang van transparantie bij de ontwikkeling van een nieuw financieringsmechanisme benadrukt. Transparante financieringsmodellen verhogen niet alleen hun betrouwbaarheid, maar zorgen tevens voor voorspelbaarheid zodat de begunstigden op accuratere wijze kunnen inschatten over welke middelen zij in de toekomst kunnen beschikken. Ze zorgen ook voor meer draagvlak.

Ook dit principe wordt in het Vlaams Regeerakkoord 2014–2019 beklemtoond. Het legt sterk de nadruk op een efficiënte en klantgerichte overheid en hecht hierbij veel belang aan een goede relatie met de 'stakeholders'. Deze relatie is gebaseerd op vertrouwen, waarbij ook transparantie, eenduidigheid, intersectorale afstemming, uniformiteit en samenhang sleutelwoorden zijn. Dit geldt tevens voor Europa. Art. 109 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen stelt als beginsel dat met betrekking tot subsidies die Europa uitkeert o.a. het transparantiebeginsel en het beginsel van

---

<sup>91</sup> Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

<sup>92</sup> Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers "Onderzoek van de stad- en huisvestingscontracten 2005–2007.

<sup>93</sup> ARCADIS Belgium (2012), "Verkennende studie naar alternatieve en innovatieve financieringsmechanismen voor de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Vlaanderen.

gelijke behandeling geldt. Ook in Nederland benadrukt het Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden (zie 2.2) het principe van transparantie.

Er moet dus gestreefd worden naar een eenvoudig en transparant systeem zonder veel bijkomende planlasten. Net zoals men in het kader van het Planlastendecreet (zie ook 4.1.2) vele bestaande sectorale plan- en rapporteringsverplichtingen (o.a. in het kader van het sport-, cultuur- en jeugdbeleid) zo veel mogelijk heeft afgestemd op de vernieuwde lokale planning- en rapporteringscyclus (BBC), zou men ook in het kader van het handhavingsbeleid zoveel mogelijk moeten gebruik maken van de rapporteringsmogelijkheden die BBC biedt. De BBC bepaalt immers de wijze waarop de gemeenten hun beleid voorbereiden, budgetteren, uitvoeren, opvolgen en evalueren. In het BBC-registratiesysteem worden alle ontvangsten en uitgaven (ook voor RO) vastgelegd aan de hand van zeven dimensies (acties/actieplannen/beleidsdoelstellingen, beleidsvelden, algemene rekeningen, economische sectorcodes, transacties, budgettaire entiteiten en investerings-enveloppes). Het overkoepelende doel is om te komen tot een uniforme en kwalitatieve rapportering over het gemeentelijk handhavingsbeleid, waarbij de bevraagde data eenvoudig uit BBC gehaald kunnen worden, de rapporteringslasten tot een minimum herleid worden en de informatiebehoeften van de gemeenten en de Vlaamse overheid beantwoord worden. Naast de mogelijkheid om de noodzakelijke data rechtstreeks uit de BBC-boekhouding te halen, zijn er ook andere mogelijkheden waarbij bv. gebruik wordt gemaakt van de digitale informatiestroom van de BBC.

#### 4.1.5 Handhaving moet lonen

Besturen die handhaven moeten daarvan op één of andere manier de vruchten kunnen plukken zodat ze aangespoord worden om te handhaven. Deze vruchten kunnen zowel van financiële als niet-financiële aard zijn. Dit principe houdt in dat de ondersteuning van de lokale besturen in relatie moet staan met de nagestreefde handhavingsdoelstellingen en de mate waarin deze doelstellingen worden bereikt. Zo stelde het Rekenhof<sup>94</sup> vast dat in het kader van de financiering van het federaal grootstedenbeleid, de criteria voor de verdeling van de middelen niet steeds relevant waren voor de nagestreefde doelstellingen. Ook in het kader van de verdeling van de middelen van het plattelandsfonds stellen de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) in hun advies<sup>95</sup> dat de doelstelling van de financiële ondersteuning zo ruim omschreven is dat daarin eigenlijk alle mogelijke initiatieven kunnen passen.

Conform de VCRO en het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 streeft men in het kader van handhaving ruimtelijke ordening een correcte naleving door bestuurders en burgers na van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, indien mogelijk spontaan, indien vereist onder het gebruik van dwangmaatregelen. De ondersteuning aan de lokale besturen moet dus in relatie staan tot de inspanningen die de lokale besturen leveren om voormelde

---

<sup>94</sup> Rekenhof, Het federale grootstedenbeleid: Onderzoek van de stads- en huisvestingscontracten 2005-2007, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, december 2007.

<sup>95</sup> SALV- en Minaraadadvies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds (2012).

doelstelling te realiseren. In tweede instantie moet ook rekening worden gehouden met de eventuele omvang van de handhavingsactiviteiten en de capaciteit van de lokale besturen om deze opdracht op zich te nemen.

Mede vanuit dit principe werd de piste tot invoering van een bestraffingssysteem niet verder uitgewerkt voor besturen die niet handhaven. Een voorbeeld van een bestraffing is het opleggen van een heffing aan de x% slechte 'handhavers' die een achterstand hebben ten opzichte van het gemiddelde<sup>96</sup>. Een dergelijk bestraffingssysteem is opgenomen in het decreet Grond- en Pandenbeleid waarbij een uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing wordt gevraagd als een gemeente geen leegstandsheffing toepast hoewel er een relatieve leegstand is en de relatieve leegstand ten opzichte van een eerdere periode is gestegen. In het kader van handhaving RO is een dergelijke maatregel o.i. minder aangewezen aangezien

- De Vlaamse overheid (IRWO) sowieso als handhavende overheid kan optreden in gemeenten (het zogenaamde 'Hoog Toezicht').
- Vaak blijkt ook dat dergelijke bestraffingssystemen in de praktijk niet worden toegepast en/of geven deze aanleiding tot vele discussies (en juridische procedures). Zo is de uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing waarvan hierboven sprake tot op vandaag nog dode letter gebleven.
- Bestraffingssystemen zijn ook maar toepasbaar indien er duidelijke rechtsgronden (normen) zijn. Het vaststellen of een bestuur al dan niet handhaaft, zal in vele gevallen een feitenkwestie zijn en moeilijk objectief meetbaar.
- Het risico bestaat dat men zich vormelijk wel schikt om te voldoen aan bepaalde vereisten (om niet bestraft te worden) maar inhoudelijk niet de uiteindelijke finaliteit van handhaving nastreeft (betere RO).
- Tot slot staat het invoeren van eventuele bestraffingssystemen o.i. haaks op een aantal van de bovenstaande principes (o.a. opbouwen van een vertrouwensmodel, inbreuk op de bestuursautonomie, ...).

Ook uit onze gesprekken bleken er weinig voorstanders te zijn van een dergelijk bestraffingssysteem en sommige respondenten stellen voor om in plaats van te bestraffen, dit over te laten aan de lokale democratie.

Na in dit deel te hebben stilgestaan bij 4 algemene en 3 onderliggende uitgangspunten van belang voor het financieringsmodel, worden in het volgende deel een aantal scenario's en technieken uitgewerkt voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid RO.

#### **4.2 Verschillende scenario's en technieken voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid RO**

Terwijl in het vorige deel het algemeen kader werd geschetst aan de hand van een aantal principes/uitgangspunten, wordt in dit deel een financieringsmodel uitgewerkt met daarin een aantal scenario's en technieken voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid

---

<sup>96</sup> Zoals voorgesteld in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010, 8.2, p. 61.



RO. Na een algemeen overzicht (4.2.1) van het model wordt vervolgens dieper ingegaan op deze technieken (4.2.2 t.e.m. 4.2.4).

#### 4.2.1 Overzicht

Het voorgesteld financieringsmodel met zijn verschillende scenario's en technieken voor de financiering van lokale handhavende overheden kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden, zoals geïllustreerd in figuur 4 (de nummers van drie invalshoeken zijn aangegeven in de linker kolom), nl.

(1) *Vanuit de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de inzet van de middelen i.k.v. het handhavingsbeleid*

Bij het handhavingsbeleid zijn zowel de lokale besturen als de Vlaamse overheid betrokken, elk met hun een eigen (parallele) bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook in het financieringsmodel zullen deze instanties en eventuele samenwerkingsverbanden ertussen (intergemeentelijk of interbestuurlijk) een specifieke verantwoordelijkheid hebben. Zo zal bijvoorbeeld voor wat betreft de inzet van flankerende maatregelen het Vlaams Gewest hierin een prominente rol spelen terwijl met de hen toegekende subsidies de lokale besturen (al dan niet intergemeentelijk) verantwoordelijk zijn voor de efficiënte en effectieve inzet van deze middelen voor bepaalde handhavingsactiviteiten. Het model moet dus toelaten dat alle instanties hun rol in het handhavingsbeleid (kunnen) blijven spelen en daartoe ook aangemoedigd worden.

(2) *Vanuit het type financiering dat wordt gebruikt*

Eén van de leerpunten uit het eerste luik van de opdracht (zie 1.4) benadrukte dat financieringsmodellen gebruik maken, afzonderlijk of in combinatie, van de volgende financieringsinstrumenten:




- Eigen inkomsten die in het kader van handhaving de vorm kunnen aannemen van (bestuurlijke) boetes, dwangsommen, meerwaarden of retributies.
- Subsidies (recurrent of niet-recurrent) die aan de hand van bepaalde afbakening en -verdelingsmechanismen zullen verdeeld worden.
- Flankerende maatregelen.

Ook in het voorgestelde financieringsmodel wordt gebruik gemaakt van een combinatie van deze 3 grote types ondersteuning.

(3) *Vanuit het type handhavingsinstrument waarmee de financiering verband houdt*

In het kader van handhaving kunnen verschillende instrumenten worden ingezet (zie 2.1.1). De verschillende scenario's en technieken van financiering zullen vaak betrekking hebben op één of meer types handhavingsinstrumenten (proactief, preventief, rechtsherstellend of sanctionerend). Zo zullen bijvoorbeeld bepaalde flankerende maatregelen (bv. opzetten van sensibiliseringsacties) vooral verband houden met de proactieve aspecten van het handhavingsbeleid, terwijl de boetes vooral betrekking hebben op het sanctionerend handhaven. Hier was het vooral belangrijk dat het financieringsmodel betrekking heeft op alle types handhavingsinstrumenten.

Figuur 4: Schematische voorstelling voorstel financieringsmodel voor de ondersteuning lokale handhaving RO

| (1) | Gemeentelijk/intergemeentelijk/interbestuurlijk  | Gemeentelijk/intergemeentelijk   | Gewest   |
|-----|--|--|--|
| (2) | <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  <p><b>Eigen inkomsten</b></p> </div> <p><b>Boetes, dwangsommen, meerwaarden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen tussenkomst gewest</li> <li>- Louter administratieve tussenkomst gewest (gerechtskosten)</li> <li>- Procedurele tussenkomst gewest</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b><i>Prefinanciering</i></b></p> <p><b>Retributies</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen tussenkomst gewest</li> <li>- Administratieve tussenkomst</li> </ul> | <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  <p><b>Subsidies</b></p> </div> <p><b>Recurrent</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afbakingscriteria <ul style="list-style-type: none"> <li>o Type 1 DOEN (beoordelen a.h.v. een aantal criteria)</li> <li>o Type 2 WILLEN (samenwerkingsovereenkomst)</li> <li>o Type 3 GEEN</li> </ul> </li> <li>- Verdelingsmechanisme<br/>Trekingsrechten (# verleende vergunningen)</li> </ul> <p style="padding-left: 20px;">Uitval (% klachten/meldingen dat werd hersteld of waarvoor de procedurele mogelijkheden zijn uitgeput)</p> <p><b>Niet-recurrent</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projectsubsidies innoverende projecten</li> <li>- Loon- en opleidingskosten handhavingsambtenaar</li> </ul> | <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  <p><b>Flankerende maatregelen</b></p> </div> <p><b>O.a.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Helpdesk</li> <li>- Sensibiliseringsactie</li> <li>- Procedurele ondersteuning</li> <li>- Ondersteuning opzetten IGS</li> <li>- Monitoring handhaving lokale besturen</li> </ul> |
| (3) | <b>Proactief – Preventief – Rechtsherstellend - Sanctio-<br/>nerend</b>  | <b>Proactief - Preventief - Rechtsherstellend</b>  | <b>Proactief – Preventief – Rechtsherstellend - Sancti-<br/>onerend</b>  |

Uiteindelijk kunnen de verschillende scenario's en technieken uit het voorgestelde model in het algemeen schema van de financieringsmodellen (zie 1.3.1) worden gesitueerd, zoals geïllustreerd in onderstaande tabel 11.

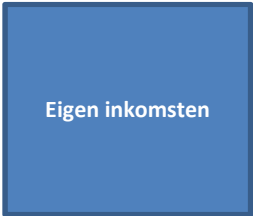
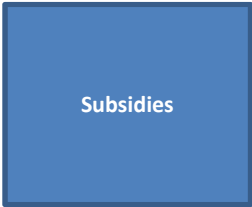
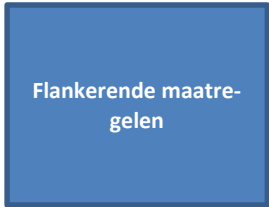
Tabel 11: Indeling scenario's en technieken financiering lokale handhavende overheden

|                       | Eigen inkomsten (belastingen, boetes, retributies, meerwaarde, dwangsommen, ...) |                             |                        | Subsidies       |                             |  | Flankerende maatregelen                                    |
|-----------------------|--|-----------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|--|--|
|                       | Vrije besteding  | Beperkte bestedingsvrijheid | Voor specifieke kosten | Vrije besteding | Beperkte bestedingsvrijheid | Voor specifieke kosten   |  |
| <b>Recurrent</b>      | Innen inkomsten uit handhaving   |                             |                        |                 | Subsidies i.f.v. uitval     |  | Juridische en gerechtelijke ondersteuning, monitoring, ... |
| <b>Niet-recurrent</b> |  |                             |                        |                 | Projectsubsidies            | Projectsubsidies, eerste aanstelling handhavingsambtenaar, opleidingskosten, ... | Sensibilisering, ondersteuning opzet IGS, ...              |

Bij de uitwerking van het financieringsmodel was het ook van belang dat de verschillende voorgestelde scenario's en financieringstechnieken, zoveel mogelijk tegemoet komen aan de in het vorige deel (4.1) geformuleerde uitgangspunten. Dit betekent evenwel niet dat alle scenario's en technieken alle uitgangspunten in dezelfde mate ondersteunen. Zo mag een scenario of techniek zich specifiek toespitsen op één bepaald uitgangspunt voor zover dit er niet toe leidt dat de maatregel indruist tegen één van de andere uitgangspunten (bv. een subsidiëring op basis van performantie mag niet ingaan tegen het subsidiariteitsbeginsel dat streeft naar een afbouw van het controlemodel of mag niet te complex of ondoorzichtig worden). In figuur 5 op de volgende pagina wordt aangegeven in welke mate bepaalde financieringsinstrumenten tegemoet komen aan de vier basisuitgangspunten. Ook bij de bespreking van de verschillende scenario's en technieken hierna zal hieraan aandacht worden besteed.

In de volgende secties worden deze 3 financieringstrajecten uit financieringsmodel één voor één van naderbij bekeken en worden per traject een aantal scenario's geschetst met hun pro's en contra's.

Figuur 5: Relatie financieringsmodel – principes/uitgangspunten

| (1) <sup>97</sup>        | Gemeentelijk/intergemeentelijk/ interbestuurlijk                                  |  | Gemeentelijk/intergemeentelijk  |                        | Gewest  |
|--------------------------|---|--|---|------------------------|---|
| (2)                      |  |  |  |                        |  |
| Uitgangspunten           | Boetes, meerwaarden, dwangsommen  | Retributies                                | Recurrent   | Niet-recurrent         |   |
| Subsidiariteit           | (X)   | X  | (X)   | (X)                    | (X)   |
| Overtreder betaalt       | X   | X  | 0   | 0                      | 0   |
| Eenvoudig en transparant | (X)   | X  | (X)   | (X)                    | (X)   |
| Handhaving moet lonen    | (X)   | X  | X   | X                      | X   |
| (3)                      | Sanctionerend - Rechtsherstellend   | Proactief – Preventief - Rechtsherstellend | Preventief - Rechtsherstellend  | Proactief - Preventief | Proactief – Preventief – Rechtsherstellend - Sanctionerend                          |

X De financieringstechniek ondersteunt het principe

(X) De financieringstechniek ondersteunt het principe mits het toepassen van de juiste uitvoeringsmodaliteiten

(0) De financieringstechniek is neutraal (ondersteunt het niet expliciet maar druist er ook niet tegen in)

<sup>97</sup> (1), (2) en (3) in deze tabel verwijzen naar de drie invalshoeken van het financieringsmodel

#### 4.2.2 Eigen inkomsten (boetes, retributies, meerwaarden, dwangsommen, ...)

Lokale handhavende besturen kunnen reeds directe inkomsten genereren uit de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten RO. Zo kunnen zij bij het afleveren van bepaalde attesten (bv. regularisatievergunningen, planologische attesten, ...) retributies aanrekenen. Ook voor andere proactieve handhavingsinstrumenten (bv. vergunningen- en plannenregister) werden in het verleden reeds subsidies voorzien (zie 3.2) vanuit het Departement Ruimte Vlaanderen. In de praktijk stellen we een grote verscheidenheid vast in de retributietarieven die worden gehanteerd. Zo kost een planologisch attest in Kortenberg 250 euro + publicatiekosten, 100 euro in de gemeente Beveren, terwijl dit in Brecht gratis is<sup>98</sup>. Daarenboven wordt er vaak in termen van kostprijs geen onderscheid gemaakt tussen het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning en een regularisatievergunning terwijl het respectievelijk om een proactief en een rechtsherstellend handhavingsinstrument gaat.

Er zijn echter ook handhavingsinstrumenten waarvan de lokale besturen, bij toepassing ervan, de vruchten niet plukken. Zo komen de inkomsten (boetes, meerwaarde en dwangsommen) uit gerechtelijke procedures waaraan de lokale besturen hebben meegewerkt (bv. opmaak PV en herstellvordering), in principe toe aan de DAB Herstelfonds en niet aan de besturen. Daarnaast hebben de lokale besturen ook niet de bevoegdheid om retributies eventueel in stijgende lijn op te leggen voor bepaalde handhavingsactiviteiten. Zo kan de Vlaamse Wooninspectie conform artikel 20bis, §6 van de Vlaamse Wooncode een vergoeding opleggen voor hercontroles. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de lokale besturen, na onderzoek door hun juridische diensten, blijkt dat in de huidige context er geen afdoende juridische basis is teneinde lokale besturen toe te laten bepaalde kosten die verband houden met handhaving (bv. uitvoeren van hercontroles) via een retributie te recupereren. Dit is o.a. te verklaren vanuit de definiëring van het begrip retributie: er moet sprake zijn van een individueel voordeel voor de heffingsplichtige en van het strafrechtelijk karakter van handhaving. Meerdere retributiereglementen op fiscale invordering werden in het verleden dan ook geschorst door de toezichthoudende overheid. Naar Nederlands model (zie 2.2 & 4.1.3) zou men moeten kunnen komen tot een criterium aan de hand waarvan kan worden bepaald welke handhavingsactiviteiten in welke gevallen via retributies kunnen worden doorgerekend aan de overtreeders.

Ook in het kader van de nieuwe wetgeving rond de handhaving van de omgevingsvergunning zullen de inkomsten die bestuurlijke handhaving (exclusieve en alternatieve bestuurlijke boete & last onder dwangsom) en strafrechtelijke handhaving (meerwaarde & dwangsom) met zich kunnen meebrengen, niet toekomen aan de lokale besturen. Net zoals bij milieuhandhaving zal het opleggen van de bestuurlijke boetes een exclusieve bevoegdheid zijn van het departement LNE (afdeling AMMC). De middelen die zullen worden geïnd door de afdeling Financiën en Overheidsopdrachten (AFO) van het departement LNE, zullen wel toekomen aan de DAB Herstelfonds. Ook de opbrengsten uit last onder dwangsom en de strafrechtelijke handhaving zullen voorbehouden blijven voor de DAB Herstelfonds.

---

<sup>98</sup> Zie website van de desbetreffende gemeenten.

Zoals blijkt uit figuur 4, bestaat, in navolging van de fiscale autonomie van de lokale besturen en uitgaande van de hiervoor vermelde algemene en onderliggende principes (zie 4.1), een eerste financieringstechniek erin de inkomsten die voortvloeien uit zowel de gerechtelijke als bestuurlijke procedures te laten toekomen aan de lokalen besturen indien zij deze handhavingsinstrumenten zelf, zonder tussenkomst van derden (bv. de IRWO of de DAB Herstelfonds) inzetten. Uit onze gespreken met de verschillende handhavingsactoren, zowel uit de praktijk als uit het beleidsniveau en uit bepaalde documenten<sup>99</sup> blijkt hieromtrent een algemene consensus te bestaan. Ook uit de leerpunten van het eerste luik van de opdracht (zie 1.4) blijkt dit een 'common practice' te zijn in de ons omringende landen.

Daarnaast zouden de lokale besturen in het kader van het 'de overtreder betaalt principe' de mogelijkheid moeten hebben om in bepaalde gevallen retributies op te leggen (en zelf te innen).

Deze maatregelen (inning inkomsten uit boetes, meerwaarden, dwangsommen, retributies,...) passen, zoals geïllustreerd in figuur 5, binnen de 4 algemene uitgangspunten die werden geformuleerd voor het financieringsmodel, nl.

- Indien diegene die bevoegd is voor bepaalde handhavingsactiviteiten ook de eventuele vruchten ervan kan plukken, zonder tussenkomst van een hogere overheid, dan slaat men verder de weg in van subsidiariteit en het getuigt van een verder vertrouwen in de lokale besturen.
- Het is de overtreder die betaalt.
- Het is een eenvoudige en transparante ondersteuningsvorm.
- Het handhaven loont in die mate dat de besturen in bepaalde gevallen financieel vergoed zullen worden voor hun handhavingsinspanningen.

Voor wat betreft de wijze van inning van de ontvangsten zijn er een aantal scenario's mogelijk, bv.:

- De lokale besturen zorgen zelf voor het volledige handhavingstraject gaande van de vaststelling van de inbreuk tot de invordering van de boetes of meerwaarden of dwangsommen en ze zijn gemachtigd om deze bedragen volledig zelf te ontvangen.
- Lokale besturen die in het kader van het handhavingstraject samenwerken met het Gewest (er is dus sprake van een procedurele tussenkomst) laten de ontvangsten innen door de DAB Herstelfonds dat, na aftrek van de procedurekosten en de inhouding van een vooraf bepaald percentage, het restant doorstort naar de desbetreffende besturen. Dit percentage zou forfaitair voor alle besturen kunnen vastgelegd worden of zou onderdeel kunnen uitmaken van de individuele samenwerkingsovereenkomst die wordt afgesloten tussen het Gewest en het lokale bestuur.
- Ook al heeft het bestuur het volledig handhavingstraject zelf voor zijn rekening genomen, kan het omwille van efficiëntie er voor opteren om de middelen centraal te

---

<sup>99</sup> Bv. Beleidsadvies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid van 22 januari 2015 betreffende de conceptnota betreffende het ontwerp van het Handhavingsprogramma (OD 5: Financiering van het handhavingsbeleid, pag. 38).

laten invorderen door de DAB Herstelfonds. In dit geval is er louter sprake van een administratieve tussenkomst en zal de DAB Herstelfonds, na afhouding van bepaalde kosten (bv. gerechtskosten), het restant doorstorten aan de besturen.

In het laatste geval fungeert de DAB Herstelfonds dan als een “doorgeefluik” mits een bepaalde vergoeding en zorgt voor de opvolging en administratieve verwerking. Een voorbeeld is het door VLABEL beheerde Planbatenfonds in het kader van de planbatenheffingen (zie 1.1.1, H.). Deze manier van werken wordt ook toegepast bij de inning van de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB). Het is de FOD Financiën die instaat voor het vestigen van de aanslagen en het invorderen van deze belasting. Hij stort vervolgens deze belastingen door op vooraf bepaalde data (die gebeurt pas 3 maand nadat de aanslag is gevestigd). Om de administratiekosten te dekken, houdt de FOD Financiën 1% in van het bedrag dat voor een gemeente als aanvullende personenbelasting wordt geheven. Dit systeem laat ook toe eventuele andere voorafnames toe (bv. een bepaald percentage voor het Departement Ruimte Vlaanderen om sensibiliseringscampagnes op te zetten). Een dergelijk systeem wordt ook toegepast bij de verdeling van de middelen uit het Verkeersveiligheidsfonds dat gespijsd wordt met de opbrengsten van verkeersboetes. Hier gebeurt een bepaalde voorafname van middelen voor de FOD Justitie voor de financiering van de uitvoering van de alternatieve maatregelen of alternatieve straffen die met name betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid. Bij deze werkwijze is het belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de besturen en de DAB Herstelfonds. Deze laatste mag in dit geval zelf geen beslissing meer nemen om bijvoorbeeld de dwangsommen niet te innen, omdat dit zou indruisen tegen het algemeen principe van de subsidiariteit. Bij het uitwerken van dergelijke modaliteiten moet men er zich voor behoeden dat het systeem niet te complex en ondoorzichtig wordt.

Ook voor de inning van de retributies zou men, naar analogie, een beroep kunnen doen op de administratieve tussenkomst van de DAB Herstelfonds of de VLABEL.

Er moet evenwel worden op gewezen dat in de context van het huidig wetgevend kader het Vlaams gewest niet zomaar in de plaats kan treden van de lokale besturen om de inning van hun vorderingen over te nemen. Een decretale regeling is nodig om een centrale invordering van andermans vorderingen mogelijk te maken. De uitspraak over de herstellvordering leidt namelijk op basis van de decretale regeling tot een hoofdelijkheid bij de eisers –gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en College van Burgemeester en Schepenen (CBS)- ongeacht wie vorderde. Dit geldt niet voor de dwangsom die expliciet moet worden gevorderd en slechts toekomt aan degene die vorderde. Voor zover het een eigen vordering van een lokaal bestuur betreft zal een aparte decretale regeling nodig zijn om het Vlaams gewest in de plaats te laten treden van het lokaal bestuur (en dit voor zover hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de federale dwangsomregeling).

Omdat deze inkomsten maar zullen kunnen gegeneerd worden door effectief aan handhaving te doen, lijkt het ons niet opportuun om verantwoording af te leggen omtrent de besteding van deze middelen (als besturen de gegeneerde middelen inzetten voor andere acti-

viteiten zal dit zich hoogst waarschijnlijk manifesteren in minder toekomstige inkomsten uit handhaving).

Naast de hierboven vermelde voordelen (o.a. financiering op basis van inspanning, overtreder betaalt), moeten bij deze maatregelen een aantal **kanttekeningen** worden gemaakt:

- De toepassing van deze maatregelen noodzaken een decretale aanpassing van de VCRO en eventuele conflicten met andere wetgevingen zullen moeten worden onderzocht.
- Bij boetes, dwangsommen en meerwaarden worden enkel besturen 'beloond' die een aantal specifieke rechtsherstellende (stakingsbevel) en sanctionerende handhavingsinstrumenten inzetten.
- Retributies zijn maar mogelijk voor een beperkt aantal handhavingsinstrumenten.
- Er wordt geen rekening gehouden met de performantie van de inzet van andere handhavingsinstrumenten (bv. bemiddeling, goede communicatie, ...).
- Voor wat betreft de eventuele ontvangsten uit boetes, dwangsommen en meerwaarden is men vaak ook sterk afhankelijk van derden (bv. parket, wetgever, gewest, ...).
- Uit onze gesprekken met vertegenwoordigers van de lokale besturen en het beleidsverantwoordelijken bleek dat zij er niet van overtuigd zijn dat besturen die niet handhaven op basis van de mogelijkheid om eigen boetes, dwangsommen en meerwaarden te innen, wel zullen handhaven zonder meer (zeker voor kleinere overtredingen zou men op basis van een kosten-baten analyse ervoor kunnen opteren dit pad niet te bewandelen). De mogelijkheid om retributies te innen en dus bepaalde handhavingskosten te kunnen verhalen op de overtreder daarentegen, kan voor vele besturen wel een stimulans zijn om actiever te gaan handhaven.
- Enkel besturen die op dit ogenblik reeds een actief gerechtelijk handhavingsbeleid hebben, zullen op korte termijn de vruchten hiervan plukken omwille van de lange doorlooptijd van de dossiers. Een mogelijke piste om besturen toch aan te moedigen om hierop in te zetten, is het werken met een systeem van (gedeeltelijke) prefinanciering vanuit de DAB Herstelfonds. In een dergelijk systeem zouden bijvoorbeeld lokale besturen die een herstellvordering hebben ingeleid voor de rechtbank (geen seponering door het Openbaar Ministerie) aanspraak kunnen maken op bepaalde kosten via een gedeeltelijke prefinanciering door de DAB Herstelfonds (eventueel mits inhouding van een administratieve vergoeding). Op het ogenblik van de rechtelijke uitspraak zal de DAB Herstelfonds ofwel de strafvordering dan opeisen bij de veroordeelde of, indien de rechtbank het bestuur in het ongelijk stelt, het bedrag terug opeisen bij het lokaal bestuur. Dit systeem van prefinanciering is niet noodzakelijk bij bestuurlijke handhaving gezien de doorlooptijd in deze procedure veel korter zal zijn.

Hoewel er een aantal kanttekeningen zijn waarmee zeker rekening moet worden gehouden (bv. aanpassen wetgevend kader) en een aantal scenario's in de praktijk niet altijd voor de hand liggen, zijn wij ervan overtuigd dat deze niet onoverkomelijk zijn en zeker niet opwegen tegen de voordelen ervan. Niet alleen kunnen de lokale besturen hierdoor de vruchten van bepaalde handhavingsinspanningen plukken, ze worden ook verder geresponsabiliseerd



en aangemoedigd om zelf initiatief te nemen. Er wordt daarenboven ook een duidelijk signaal gegeven dat de Vlaamse overheid de ingeslagen weg naar subsidiariteit en het opbouwen van een vertrouwensrelatie wil verder zetten.

Omwille van bepaalde beperkingen (bv. focus op sanctionerend handhaven) moet dit systeem echter gecombineerd worden met andere vormen van ondersteuning (subsidies of flankerende maatregelen) die rekening houden met de opdracht, de capaciteit en andere vormen van performant handhavingsbeleid van lokale besturen.

### 4.2.3 Subsidies

Zoals al uitvoerig benadrukt in sectie 1.3.3, en geïllustreerd in figuur 4, moet men zich bij de financieringstechniek subsidies de volgende drie vragen stellen waarop hierna een antwoord zal worden geformuleerd vanuit de financiering van het lokale handhavingsbeleid RO:

- Wat wenst men te ondersteunen (doelstelling)?
- Wie wenst men te ondersteunen (afbakeningscriteria)?
- Hoe worden de beschikbare middelen verdeeld (verdelingscriteria)?

*Wat wenst men te ondersteunen?*

Tot op heden ontvingen lokale besturen geen specifieke subsidies in het kader van de handhaving RO. Indien de Vlaamse overheid hiervoor zou opteren dan is op basis van onze analyse in luik 1 (zie 1.3.3) een eerste stap bij de toekenning van subsidies, het bepalen van de beleidsdoelstellingen, nl. wat wenst men te ondersteunen. De uiteindelijke finaliteit van het financieringsmodel handhaving RO (en dus ook subsidies) moet zijn dat lokale besturen meer gaan handhaven om zodoende tot het herstel van een 'goede ruimtelijke ordening' te komen en dit ongeacht het gebruikte handhavingsinstrument (bemiddeling, aanmaningen, via een herstellvordering, ...). Men moet er zich dus voor behoeden dat het subsidiëren niet-bedoelde of averechtse effecten kan creëren. Zo zouden subsidies die louter gebaseerd zijn op het aantal PV aanleiding kunnen geven tot te vaak opstellen van PV zonder dat het uiteindelijk herstel beoogd wordt. Vandaar ook dat het criterium 'uitgevoerde inspecties' dat in het kader van milieuhandhaving overwogen werd als verdelingscriterium voor de financiering van handhavingstaken milieu, niet werd weerhouden. Bovendien benadrukken inspecties slechts de inzet van één bepaald handhavingsinstrument.

*Wie wenst men te ondersteunen?*

Vervolgens moeten de afbakeningscriteria (wie wenst men te ondersteunen?) bepaald worden. Op basis van onze analyses uit het 2<sup>de</sup> luik kunnen lokale besturen op het vlak van handhaving RO ingedeeld worden in 3 grote types besturen:

- Type 1 Besturen die reeds een actief handhavingsbeleid voeren.
- Type 2 Besturen die een actief handhavingsbeleid willen voeren maar op enkele (praktische) hindernissen botsen.

- Type 3 Besturen die geen handhavingsbeleid voeren omdat dit niet nodig is in hun gemeente of omdat zij van oordeel zijn dat handhaven geen lokale opdracht is.

De classificatie van een type 1, 2 of 3 bestuur kan gebeuren op basis van specifieke criteria. Zo kunnen type 1-besturen (actief handhavingsbeleid) worden gedetecteerd op basis van een aantal indicatoren:

- Al of niet in dienst zijn van een handhavingsambtenaar met vaststellingsbevoegdheid.
- De aanwezigheid van een handhavingsplan of gemeentelijke verordening rond handhaving.
- De aanwezigheid van een samenwerkingsprotocol met politie/parket/gewestelijke inspecteurs.
- Het systematisch opstellen van verslagen van vaststelling en PV.
- Het systematisch opstellen van herstellvorderingen.
- Het desbetreffende bestuur is ontvoegd.

Type 2-besturen (willen een actief handhavingsbeleid voeren) kunnen worden getypeerd aan de hand van een aantal indicatoren waaruit hun intentie blijkt:

- De opname van een aantal handhavingsprioriteiten in het gemeentelijk meerjarenplan (bv. aanstellen handhavingsambtenaar, opstellen handhavingsplan, uitwerking handhavingsbeleid, ...).
- Het vrijwillig afsluiten van een samenwerkingsprotocol met de gewestelijke inspectie.
- Het opstarten van een intergemeentelijk handhavingsbeleid.

Voor de afbakening van de lokale besturen die in aanmerking komen voor subsidiëring lijkt het ons evident enkel de type 1 en 2 besturen te weerhouden, zijnde diegene die reeds een actief handhavingsbeleid voeren en diegene die hiertoe bereid zijn. Lokale besturen zonder nood aan of interesse in handhaving, behoeven geen ondersteuning. Voor de type 1 en 2 besturen kan worden geopteerd voor een recurrente ondersteuning van het handhavingsbeleid van de lokale besturen. We willen hierbij de nadruk leggen op het ondersteunend karakter van deze subsidie. Net zoals we ervoor opteren om lokale besturen die niet handhaven niet te bestraffen (zie 4.2.1), mag de subsidiëring ook niet beschouwd worden als een beloning voor hun handhavingsinspanningen. Net zoals bij het Gemeentefonds en het Verkeersveiligheidsfonds zou op deze manier worden voorzien in een soort basisfinanciering ter ondersteuning van het lokaal handhavingsbeleid.

#### *Hoe beschikbare middelen verdelen?*

Een volgende stap betreft dan de vraag hoe deze middelen te verdelen over de in aanmerking komende besturen. Gelet op de uitgangspunten staan de verdelingscriteria voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid idealiter in relatie met de performantie (output) van het lokaal handhavingsbeleid. Deze verdelingscriteria moeten minder afhangen van de omvang van de handhavingsopdracht (bv. op basis van het aantal vergunningen, de be-

bouwde oppervlakte, aantal PV, inwoners, inspecties,...) of van de capaciteit van de lokale handhavende besturen. Een indicator die nauw verband houdt met de finaliteit van het handhavingsbeleid is de zogenaamde “uitval”. Deze indicator geeft aan in hoeveel gevallen er een herstel van de goede ruimtelijke ordening tot stand komt, nadat een inbreuk werd vastgesteld (verslag van vaststelling of PV). Aan de hand van deze indicator wordt dus de effectiviteit van de ingezette handhavingsinstrumenten gemonitord. De nood aan deze indicator wordt tevens benadrukt in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 en bevestigd door het advies van de HRH betreffende de conceptnota aangaande het ontwerp van het Handhavingsprogramma en het onderzoeksrapport<sup>100</sup> dat de uitvoering van het Handhavingsplan RO 2010 voor de eerste drie werkingsjaren heeft geëvalueerd.

Om te bepalen op welk deel van de subsidies elk bestuur recht heeft in een bepaald jaar (de zogenaamde trekkingsrechten), kan gewerkt worden met een indicator die eerder de omvang van de handhavingsopdracht in kaart brengt. Een dergelijke indicator is het totaal aantal verleende (regularisatie) vergunningen zoals opgenomen in het vergunningenregister. We zijn er ons van bewust dat deze indicator maar deels de omvang van de handhavingsopdracht in kaart brengt en daarom heeft hij maar een beperkte relevantie. Het aantal uitgereikte vergunningen zegt op zich namelijk niets over de naleving van de regelgeving (niet aanvragen vergunning, niet naleven vergunning). Maar bij gebrek aan een beter alternatief, benadert deze indicator o.i. het meest de omvang van de opdracht en kan het lokaal besturen ook stimuleren om ervoor te zorgen dat de zaken vergund worden.

Naast een recurrente basisfinanciering voor de type 1 en 2 besturen kan worden voorzien in bijkomende, niet-recurrente (doel)subsidies. Deze zouden, in navolging van de subsidieregeling voorzien voor stedenbouwkundige ambtenaren, de vorm kunnen aannemen van de tijdelijke (bv. 4 jaar) terugbetaling van de (gedeeltelijke) loonkost van de eerste aanstelling van een handhavingsambtenaar en een subsidie voor hun deelname aan opleidingen ruimtelijke ordening en handhaving. Ook zou kunnen gedacht worden aan oproepen voor subsidies voor innoverende projecten m.b.t. handhaving (bv. opzetten monitoringsysteem, eventueel gebruik makend van nieuwe media en observatietechnieken zoals Google Earth). Op die manier worden gemeenten gestimuleerd om vanuit het werkveld een expertise op te bouwen die in een latere fase met anderen kan worden gedeeld. Met het oog op het stimuleren op intergemeentelijke samenwerking kan men als voorwaarde stellen dat enkel IGS in aanmerking komt voor bepaalde doelsubsidies. Dit kan men bijvoorbeeld als voorwaarde stellen voor de terugbetaling van de (gedeeltelijke) loonkost van de eerste aanstelling van een handhavingsambtenaar in een IGS. Ook bij de tussenkomst in de loonkosten van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren (GSA) werd in gelijkaardige stimuli voorzien door het percentage van de terugbetaling van de loonkosten vast te leggen op 60% voor de GSA aangesteld in een IGS, terwijl het maar 40% was voor GSA die door een individuele gemeente werden aangesteld (zie 3.2).

---

<sup>100</sup> Onderzoeksrapport ‘Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkjaren’, Sum Research.

### *Wat zijn de randvoorwaarden om met subsidies te kunnen werken?*

Het werken met subsidies heeft als ontegensprekelijk voordeel dat men lokale besturen structureel kan ondersteunen die effectief handhaven in functie van de goede ruimtelijke ordening en men bepaalde aansporingen kan geven aan besturen die dit van plan zijn of hierin vernieuwend willen zijn. Echter, om moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan zoals reeds vermeld in sectie 3:

- Er kan maar van een recurrente financiering sprake zijn indien hiervoor voldoende middelen beschikbaar zijn. Wat betreft deze beschikbare financiële middelen stellen we vast dat, op basis van de middelen van de DAB Herstelfonds (zie sectie 3.2), voor een recurrente financiering o.b.v. uitval de middelen van de DAB Herstelfonds ontoereikend. Op basis van onze gesprekken met verschillende beleidsverantwoordelijken van de Vlaamse overheid, blijkt ook dat de huidige Vlaamse regering niet direct de intentie heeft om voor het lokaal handhavingsbeleid RO bijkomende middelen vrij te maken. Ook uit het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 blijkt dit indirect. Zo kan volgens dit plan van een structurele subsidiëring van een handhavingsambtenaar geen sprake zijn. Dit doet er ons toe besluiten dat in de huidige context hoogstens bepaalde doelsubsidies mogelijk zijn.
- Het in kaart brengen van de uitval noodzaakt evenwel bruikbaar cijfermateriaal over het ganse handhavingstraject. Deze gegevens zijn, zoals aangegeven in sectie 3.4, tot op heden slechts in beperkte mate beschikbaar. Bijkomende investeringen in data-collectie zijn noodzakelijk.
- Vanuit conceptueel standpunt is uitval een goede indicator voor de verdeling van middelen over de besturen die handhaven maar de verdere operationalisering ervan noodzaakt vooreerst een duidelijke definiëring van een aantal begrippen. Wat verstaat men onder herstel (kan men bij het opleggen van een meerwaarde spreken van herstel)? Wat is het startpunt bij de berekening ervan (klacht, melding, PV, ...)? Uit onze diverse gesprekken blijkt dat hieromtrent verschillende meningen bestaan.

### *Wat zijn de beperkingen van het werken met subsidies?*

Subsidies kennen ook een aantal beperkingen:

- Ook hier blijkt uit onze gesprekken dat men er niet van overtuigd is dat lokale besturen zullen handhaven louter omdat ze hiervoor gesubsidieerd worden (zeker indien de beschikbare middelen eerder beperkt zijn). Wel kunnen enkele doelgerichte subsidies lokale besturen stimuleren die (verder) willen handhaven of hierin vernieuwend willen zijn.
- Bij het werken met tijdelijke doelsubsidies (bv. financieren handhavingsambtenaar, opstellen handhavingsplan, ...) bestaat het risico dat bij de stopzetting van de subsidiëring en bij gebrek aan een bepaalde verplichting<sup>101</sup>, ook het beleid wordt stopgezet. Uit onze gesprekken en op basis van artikels die zijn verschenen in de pers blijkt

---

<sup>101</sup> Hoewel de (gedeeltelijke) financiering van de stedenbouwkundige ambtenaar na 4 jaar wordt stopgezet, blijft deze functie bestaan bij de lokale besturen omdat ze door de VCRO (art. 1.4.6 §2) verplicht moet worden ingevuld. Dit is niet het geval bij een handhavingsambtenaar.

dat naar aanleiding van de stopzetting van de milieuconvenanten vele milieu-initiatieven (bv. aanstelling van duurzaamheidsambtenaar) werden stopgezet of onder druk komen te staan. Echter, er zijn ook heel wat besturen waar men de toegevoegde waarde van deze functie ziet en hierin blijft investeren. Wij zijn dan ook van oordeel dat, opnieuw voor zover de beschikbare middelen het toelaten, de (gedeeltelijke) tijdelijke financiering van een handhavingsambtenaar zeker een nuttig financieringsinstrument is om lokale besturen ertoe aan te zetten een handhavingsbeleid te ontwikkelen (=financiering van de opstartkosten). Deze persoon kan een aantal zaken in gang zetten (bv. ontwikkelen handhavingsplan, uitvoeren inspecties, ...) die de goede RO ten goede komen en zo zijn toegevoegde waarde voor een bestuur bewijzen. Alleen al de aanwezigheid van een handhavingsambtenaar op het terrein kan een belangrijk signaal zijn naar de burgers toe. In ons financieringsmodel proberen we dit ook op te vangen door als voorwaarde te stellen dat voor bepaalde doel-subsidies enkel IGS in aanmerking komen en dit vanuit de redenering dat binnen IGS het handhavingsbeleid een meer duurzaam karakter kan krijgen dat los staat van de subsidiëring door hogere overheden.

- Zoals hiervoor reeds opgemerkt is het criterium om de trekkingsrechten te bepalen niet vrij van kritiek.
- Door te werken met het criterium uitval waarbij gestart wordt vanaf de klacht, interne melding of opmaak van het PV, wordt er bij de subsidiëring geen rekening gehouden met bepaalde proactieve en preventieve inspanningen die besturen leveren.
- De kans bestaat dat, zoals geïllustreerd in figuur 5, door te werken met subsidies er gezondigd wordt tegen een aantal van onze uitgangspunten:
  - o De concrete uitwerking van de verdelingscriteria kunnen het systeem complex en ondoorzichtig maken en zou dit een aanzienlijke bijkomende administratieve belasting voor de besturen kunnen betekenen.
  - o Indien men te ver gaat in het opleggen van (rapporterings)voorwaarden voor de subsidies zou dit wel eens de autonomie van de lokale besturen kunnen beperken (controlemodel i.p.v. vertrouwensmodel).

Indien men voor **recurrente subsidiëring** van de lokale handhaving opteert, lijkt het o.i. en dit in navolging van het Vlaams Regeerakkoord, het meest opportuun de beschikbare middelen hiervoor te **integreren in het Gemeentefonds**. Het Vlaams Regeerakkoord geeft namelijk de voorkeur aan onvoorwaardelijke basisfinanciering i.p.v. voorwaardelijke sectorale financiering en stelt voor om recurrente sectorale subsidies aan lokale besturen (o.a. in het kader van het cultuur-, jeugd- en sportbeleid, ontwikkelingssamenwerking, ...) te integreren in het Gemeentefonds. Hiermee worden alvast ook een aantal van de hierboven vermelde discussies (o.a. bepalen uitval, trekkingsrechten, herstel, ...) en valkuilen (o.a. complexiteit) vermeden. Op deze manier wordt ook het signaal gegeven dat het om een ondersteuning van een beleid gaat, eerder dan de beloning van een beleid.

Gegeven de hiervoor vermelde randvoorwaarden (budgettaire context en datacollectie) zijn o.i. **op korte termijn enkel bepaalde doelsubsidies mogelijk**. Op basis van onze gesprekken wordt hierbij de voorkeur gegeven aan de tijdelijke en gedeeltelijke ondersteuning van een handhavingsambtenaar op intergemeentelijk niveau, een tussenkomst in de opleidingskos-

ten van de handhavingsambtenaar (conform bestaand systeem voor de GSA en waarin ook een incentive wordt gegeven tot intergemeentelijke samenwerking) en projectsubsidies voor innoverende projecten. Deze maatregelen kunnen zorgen voor de creatie van expertise bij lokale besturen en kunnen een bepaalde dynamiek stimuleren in het nadenken en reflecteren rond initiatieven die het handhavingsbeleid in de praktijk meer gestalte kunnen geven.

Zoals reeds aangegeven in de leerpunten van luik 2 (zie 2.3), is handhaving geen louter financieel vraagstuk en zijn er nog tal van andere factoren die een effectief handhavingsbeleid kunnen in de weg staan. Om hieraan tegemoet te komen moet de Vlaamse overheid voorzien in een aantal flankerende maatregelen die hierna aan bod komen.

#### 4.2.4 Flankerende maatregelen

Een derde belangrijke ondersteuning, zoals opgenomen in figuur 4, neemt de vorm aan van een aantal flankerende maatregelen die de lokale besturen verder moeten stimuleren tot het voeren van een actief handhavingsbeleid. Aan de hand hiervan moet de Vlaamse overheid, los van de hiervoor besproken eventuele financiële stimuli, verder een ondersteunende/ faciliterende en sturende rol inzake handhaving RO op zich nemen. Idealiter moeten deze maatregelen inspelen op de diverse fasen van het handhavingsproces (proactief, preventief, rechtsherstellend en sanctionerend).

Uit onze diverse gesprekken met de diverse belanghebbenden werden volgende mogelijke flankerende maatregelen voorgesteld voor de verschillende fasen van het handhavingsproces:

- Opzetten van algemene **sensibiliseringsacties naar burgers** rond belang van een goede ruimtelijke ordening en het kenbaar maken van Vlaamse ombudsdienst als aanspreekpunt indien de klachten inzake inbreuken en misdrijven inzake RO geen gehoor krijgen op lokaal niveau. Op deze manier moet gepoogd worden om een ruimer draagvlak te creëren bij de burgers rond het belang van een goede RO.
- Opzetten van sensibiliseringsacties die ook de **lokale mandatarissen** moeten **bewust maken van het belang van een integraal handhavingsbeleid**.
- **Ontwikkeling** van een **monitoringsysteem** waarbij de Vlaamse Overheid aan de hand van een aantal indicatoren (bv. aantal PV, aantal klachten RO bij de ombudsman, aantal herstellvorderingen,...) zich een beeld kan vormen of lokale besturen al dan niet handhaven. Op die manier kan de Vlaamse Overheid een soort systematisch toezicht organiseren en tijdig ingrijpen indien zou blijken dat lokale besturen niet handhaven en dit tevens nefast is voor de RO in die gemeente. Zoals reeds opgemerkt onder 3.4 werd met de handhavingsmonitor hieraan al een eerste aanzet gegeven maar dient deze verder uitgebouwd en verfijnd te worden.
- In het verlengde van deze handhavingsmonitor kan tevens ingezet worden in een **online uitwisselingsplatform** om te komen tot een optimalisatie van de gegevensuitwisseling en –beveiliging waarbij eventueel gebruik kan worden gemaakt van de **digitale rapporteringstools van BBC**.

- Afsluiten van **protocollen**: hoewel de Inspectie RWO hierrond al diverse initiatieven heeft ondernomen (200 besturen werden reeds aangeschreven en een 15 werden reeds afgesloten), moet hierop verder worden ingezet.
- **Procedurele ondersteuning** (o.a. opstellen PV, herstellvordering, afsluiten protocollen met parket, opstellen handhavingsbeleidsplan en –verordeningen,...).
- **Centralisatie** en beschikbaar stellen van alle **beschikbare kennis rond handhaving RO** (modelformulieren, verschenen en rechtspraak en interpretatie van de gevolgen ervan, benchmarkgegevens, ...). Deze informatie zit vaak nog verspreid over verschillende instanties.
- **Ondersteuning bij opzet van IGS**. Bij heel veel IGS heeft de provincie in het verleden een coördinerende en trekkersrol vervuld. In het kader van handhaving RO kan het Vlaams gewest deze coördinatie en trekkersrol op zich nemen.
- Het **ter beschikking stellen van advocaten** in het kader van gerechtelijke procedures. In de praktijk blijkt dat de advocaatkosten bij de IRWO via raamcontracten waarbij er vaste tarieven zijn voor de verschillende procedures (instellen herstellvordering, beroep & cassatie), aanzienlijk lager liggen dan bij de individuele lokale besturen. Lokale besturen zouden ook hierop een beroep moeten kunnen doen indien zij dit wensen en waarbij de besturen instaan voor de vergoeding. Deze optie werd ook opgenomen in het handhavingsplan Ruimtelijk Ordening 2010 voor wat betreft de procedure kosten en meer bepaald de aanstelling van advocaten. Hierin werd wel als voorwaarde gesteld dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur zich tijdig heeft moeten kunnen aansluiten bij de herstellvordering van het college van Burgemeester en Schepenen of zijn aangestelde. Deze laatste voorwaarde kan men in het kader van deze flankerende maatregel laten vallen indien de lokale besturen er voor opteren om verder zelf de gerechtelijke procedure te coördineren en op te volgen. Indien de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur het over neemt, komt men terecht in het systeem zoals beschreven onder 4.2.2 (Eigen inkomsten) waarbij er sprake is van een procedurele tussenkomst en de ontvangsten laat innen door de DAB Herstelfonds dat, na inhouding van een bepaald percentage (bv. 50%), het restant doorstort naar het bestuur.

In de praktijk stellen we vast dat binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen reeds veel kennis en ervaring rond handhaving aanwezig is bij diverse instanties zoals:

- VVSG (Commissie RO)
- Kenniscentrum Vlaamse Steden
- Inspectie RWO
- Departement Ruimte Vlaanderen
  - o Afdeling Onderzoek en Monitoring
  - o Afdeling Adviseren en Participeren Lokaal
  - o Afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie
  - o Afdeling Juridische en Beleidsontwikkeling
- Hoge Raad voor Handhavingsbeleid
- Afdeling Milieu-inspectie
- Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu advies (VHRM).

De lokale besturen zijn over het algemeen ook tevreden over de samenwerking met de Vlaamse overheid, maar de coördinatie en de organisatie van een centraal aanspreekingspunt (website) eventueel in de vorm van de oprichting van Kenniscentrum, dringt zich op. Deze behoefte zal zich nog meer manifesteren in het kader van de wetgeving rond de omgevingsvergunning. Zo bestaat er reeds een **Atrium-netwerk** dat een begeleidings- en ondersteuningsproject is voor GSA gecoördineerd door Ruimte Vlaanderen in nauwe samenwerking met de VVSG en de VVP (Vereniging van Vlaamse Provincies). Dit is een lerend netwerk dat informatiedoorstroom bewerkstelligt en dat:

- De overdracht bevordert van expertise en ondersteuning biedt vanuit Ruimte Vlaanderen in alle aspecten van de ruimtelijke ordening.
- De ervaringsuitwisseling mogelijk maken tussen GSA's in vaste groepen.
- De netwerking tussen de verschillende actoren stimuleert waarbij informatie, contacten en samenwerking een hoofdrol spelen. De betrokken actoren zijn de GSA, de relatiebeheerders en andere medewerkers van Ruimte Vlaanderen, de ambtenaren van de provincies en het departement en al degenen die professioneel begaan zijn met een kwaliteitsvolle leef- en werkruimte.
- Het ambtelijk overleg tussen de gemeentelijke en gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren bevordert over stedenbouwkundige aanvragen of een specifieke ruimtelijk problemen om "proactief" een gemeenschappelijk standpunt na te streven.

Dit netwerk is een sterk communicatie-instrument voor Ruimte Vlaanderen. Het netwerk wordt ook gebruikt om beleidsinformatie en interpretatie tot bij alle GSA's te brengen en om ruimte te maken voor discussie. In het kader van handhaving zou dit netwerk zich naar de toekomst toe en in samenwerking met diverse betrokken instanties, ook meer moeten toespitsen op typische handhavingsvraagstukken. Tevens kan dit netwerk initiatieven nemen om ook handhavingsambtenaren samen te brengen en niet alleen binnen het beleidsdomein maar ook tussen beleidsdomeinen.

Flankerende maatregelen hebben als **voordeel** dat zij kunnen inspelen op de diverse aspecten van het handhavingproces, flexibel kunnen worden ingezet en zowel ter ondersteuning als sturend kunnen worden ingezet. Ze zijn een *conditio sine qua non* om te komen tot een effectief en geïntegreerd handhavingsbeleid. Maar ook bij flankerende maatregelen moet men, zoals aangegeven in figuur 5, zich ervoor behoeden dat ze niet indruisen tegen een aantal uitgangsprincipes. Zo mogen deze maatregelen niet verregaand ingrijpen in de bestuursautonomie van de lokale besturen. Protocollen mogen bv. geen te dwingend karakter krijgen en mag geen al te zware bijkomende administratieve lasten opleggen aan de besturen, bv. in het kader van het opzetten van het monitoringssysteem (eenvoudig en transparant).



## IV. Conclusies & Aanbevelingen

De problematiek inzake de financiering van lokale handhavende overheden voor RO is een **complex verhaal** omdat ze niet los kan gezien worden van een aantal andere aan de gang zijnde discussies en tendensen die op één op andere manier een invloed hebben op het financieringsvraagstuk. Binnen het bestek van dit onderzoek werden een aantal van deze discussies en tendensen kort geschetst zonder dit evenwel verder uit te werken.

### (1) *Geen eensgezindheid over invulling begrip subsidiariteit*

Het idee van subsidiariteit leeft sterk binnen de overheidssector zowel in België als internationaal. Hoewel er een streven bestaat naar subsidiariteit, bestaat er geen eensgezindheid omtrent hoe hieraan concreet invulling moet worden gegeven. In de praktijk stelt men vaak vast dat hogere overheden, niettegenstaande zij het subsidiariteitsbeginsel onderschrijven, zichzelf nog vaak een sturende en hiërarchische rol toebedelen. Het subsidiariteitsbeginsel noodzaakt dus een fundamentele discussie over het takenpakket en de rol die de verschillende overheden moeten opnemen en over nieuwe vormen van samenwerking tussen de diverse overheden en dit in functie van de nagestreefde beleidsdoelstellingen. Ook in het kader van handhaving moet deze discussie worden gevoerd en dit in een ruime context aangezien handhaving en de financiering ervan ook samenhangt met een goed plannings- en vergunningsbeleid ook betrekking heeft op andere beleidsdomeinen.

### (2) *Hervorming van het vergunningenbeleid en het lokale bestuurlijke landschap*

Vooreerst is er de recente hervorming van het vergunningenbeleid met de invoering van de omgevingsvergunning die nog verder in de praktijk moet worden omgezet. De integratie van de stedenbouwkundige procedure en de milieuvergunningprocedure evenals de verdere afstemming van handhaving milieu en RO zal - eens in werking getreden - ook zijn gevolgen hebben voor de financiering van het handhavingsbeleid RO. Zo biedt het nieuw bestuurlijk handhavingstraject de mogelijkheid om (bijkomende) inkomsten uit een actief handhavingsbeleid te genereren (exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboetes en last onder dwangsom). Naar aanleiding van dit gewijzigd wetgevend kader zal mogelijks ook de rol van bepaalde handhavingsactoren moeten worden herbekeken. Daarnaast werden reeds de eerste stappen gezet om te komen tot een nieuw "Decreet Lokaal Bestuur", dat een heldere en vereenvoudigde vervanging moet zijn van de huidige organieke decreten waarin de structurele innovaties (zoals de integratie van het OCMW in het gemeentebestuur, stimuleren van vrijwillige fusies tussen gemeenten en de versterkte samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeenten) verankerd zijn.

### (3) *Diverse betrokken partijen*

Bij het handhavingsbeleid zijn diverse instanties betrokken behorende tot zowel de wetgevende, uitvoerende (o.a. gewestelijke inspectie en de lokale besturen) en rechterlijke macht (parket en rechters). Dit noodzaakt een goede afstemming van de prioriteiten en coördinatie van eenieders rol in het ganse handhavingsproces, bv. door het afsluiten van protocollen. Zo komt men tot een effectief, efficiënt en integraal handhavingsbeleid.

(4) *Verskillende visies m.b.t. de financiering van handhaving RO*

Naar aanleiding van ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat er rond de problematiek van de financiering van lokale handhaving RO verschillende visies bestaan, die niet steeds door alle handhavingsactoren gedeeld worden. Betreffende het subsidiariteitsprincipe stellen sommigen dat handhaving RO een algemene opdracht is voor de gemeenten die net zoals in de ons omringende landen moet gefinancierd worden met de algemene middelen vanuit het Gemeentefonds. Indien zou blijken dat deze handhavingsopdracht structureel ondergefinancierd wordt, dan moeten bijkomende middelen via het Gemeentefonds worden verdeeld. Vanuit de 'wie vergunt moet handhaven en indien nodig sanctioneren' filosofie moet ook de rol van de provincies in overweging worden genomen aangezien zij in het kader van de nieuwe wetgeving vergunningen in eerste aanleg kunnen afleveren. Anderen zijn van mening dat diegenen die reeds handhaven niet moeten worden ondersteund ('beloond') maar wel diegenen die niet handhaven. Laatstgenoemden moeten via bepaalde ondersteuningsinitiatieven aangezet worden tot handhaving en eventueel gesanctioneerd worden indien zij dit nalaten. Sommige argumenteren zelfs dat zeker voor kleinere besturen waar de burger zeer nabij is, handhaven niet tot hun takenpakket behoort. Dit zijn maar enkele van de vele meningen van de diverse belanghebbenden en illustreert de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp.

In het kader van dit onderzoek werden een aantal scenario's en technieken uitgewerkt voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid (zie sectie 4.2 van de resultaten). Dit gebeurde op basis van:

- Een inventaris en analyse van de verschillende bestaande financieringsmodellen, zowel in België als in de ons omringende landen en zowel voor handhaving als voor andere beleidsthema's (zie sectie 1. van de resultaten).
- Een inventaris en analyse van de in de praktijk reeds bestaande initiatieven rond handhaving RO in België en Nederland (zie sectie 2. van de resultaten).
- Een aantal financiële en beleidsrelevante randvoorwaarden (zie sectie 3. van de resultaten).

Er werd hierbij **uitgegaan van een aantal algemene uitgangspunten** (zie sectie 4.1 van de resultaten) die het algemeen kader schetsen waarbinnen het financieringsmodel met zijn verschillende scenario's en technieken, moet passen.

Dit leidt tot een **drieledig financieringsmodel** waarin we voorstellen om:

- (1) *De middelen die de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten genereren te laten toekomen aan de lokale besturen.* Concreet houdt dit in dat (bestuurlijke) boetes, meerwaarden en dwangsommen naar aanleiding van de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten door lokale besturen, uiteindelijk geheel of gedeeltelijk moeten toekomen aan de lokale besturen, al dan niet via een tussenkomst van de DAB Herstelfonds. Voorts is het aanbevelingswaardig om te komen tot een afweging aan de hand waarvan kan worden bepaald welke handhavingsactiviteiten in welke gevallen via retributies kunnen worden doorgerekend aan de overtreeders. Er moet wel over gewaakt

worden dat op het vlak van boetes, meerwaarden, dwangsommen en retributies een-  
vormigheid wordt behouden, zodat de gelijkheid tussen de burgers gegarandeerd wordt.

- (2) Gelet de budgettaire context en de beperkt voor handen zijnde data, in te zetten op bepaalde *doelsubsidies* zoals een tijdelijke en gedeeltelijke ondersteuning van de loonkosten van de handhavingsambtenaar en zijn opleidingskosten en oproepsubsidies voor innoverende projecten.
- (3) Aangezien handhaving niet alleen een financieel vraagstuk is, in te zetten op *flankerende maatregelen* waarbij de Vlaamse overheid als een soort 'back-office' doelgericht verder inspeelt op een aantal noden bij de lokale besturen zoals: nood aan informatie (modelformulieren, wijziging wetgeving, verschenen rechtspraak en interpretatie ervan, ), nood aan procedurele ondersteuning, afstemming prioriteiten gewest – lokaal bestuur – parket, ...).

De hiervoor vermelde technieken worden best samen ingezet om zodoende de verschillende fasen in het handhavingstraject (proactief, preventief, rechtsherstellend en sanctionerend) te ondersteunen. Zodoende wordt er zowel financiële als niet-financiële ondersteuning aangeboden aan de lokale besturen en worden verschillende samenwerkingsvormen tussen handhavingsactoren aangemoedigd. Enkel op deze manier zullen lokale besturen, die vooruit willen, o.i. kunnen worden aangemoedigd (en niet ontmoedigd) om een actief en allesomvattend handhavingsbeleid te voeren.

Naast de bovenstaande conclusies van dit onderzoek naar de financiering van de lokale handhavende overheden, worden hierna tot slot enkele voorlopige **algemene beleidsaanbevelingen** geformuleerd die van belang zijn voor de verdere uitbouw van een effectief, efficiënt en geïntegreerd (lokaal) handhavingsbeleid. Deze kunnen worden ingedeeld in 2 grote clusters. Vooreerst zijn er een aantal aanbevelingen die berekening hebben op de randvoorwaarden en de uitgangspunten van het financieringsmodel (zie sectie 3. van de resultaten). Daarnaast zijn er aanbevelingen die verband houden met de uitwerking van het financieringsmodel zelf (zie sectie 4. van de resultaten).

Aanbevelingen m.b.t. de randvoorwaarden en uitgangspunten:

- (1) VERTREKKEN VANUIT UITGANGSPUNTEN: Voor de ontwikkeling van het toekomstig handhavingsbeleid en de financiering ervan, moet men vertrekken vanuit de algemene en onderliggende uitgangspunten (zie sectie 4.1 van de resultaten) om te komen tot een eenduidig en integraal handhavingsbeleid RO.
- (2) UITKLAREN SUBSIDIARITEITSBEGINSEL: Voorafgaand aan de implementatie van een financieringsmodel voor lokale handhaving RO moet de subsidiariteit in het kader van handhaving verder te worden verduidelijkt (zie ook sectie 3.1 van de resultaten). Zo is het belangrijk om de rol van de diverse bestuursniveaus en de diverse handhavingsactoren beter te bepalen en dit niet alleen binnen RO. Daar waar men bij RO het subsidiariteitsprincipe zoveel mogelijk wil doortrekken, stelt men bij milieu een tendens naar centralisatie vast.
- (3) AUTONOOM HANDHAVINGSBELEID: Bij het uitklaren van het subsidiariteitsbeginsel moet men ervoor zorgen dat de lokale besturen over de nodige tools beschikken om een eigen handhavingsbeleid te ontwikkelen afgestemd op hun eigen ruimtelijke con-

text en prioriteiten. Dit houdt o.a. in dat de lokale besturen de vrije keuze hebben omtrent de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten en het wetgevend kader hierin niet te stringent mag zijn.

- (4) **CYCLUSDENKEN:** Handhaving staat niet alleen op zich. Handhaving start met een adequaat plannings- en vergunningsbeleid. Vandaar dat men bij de uitwerking van een handhavingsbeleid de volledige cyclus voor ogen moeten houden (zie figuur 1 onder sectie 2.1.1 van de resultaten) en zich niet enkel mag focussen op de rechtsherstellende en sanctionerende aspecten ervan. Enkel als de verschillende onderdelen van het handhavingstraject op elkaar afgestemd zijn, zal men kunnen komen tot een efficiënt en effectief handhavingsbeleid.
- (5) **ONDERSTEUNING VERSCHILLENDE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN:** In het verlengde van bovenstaande aanbeveling (4) moet het financieringsmodel dus oog hebben voor de ondersteuning van verschillende handhavingsinstrumenten.
- (6) **STIMULEREN NIET SANCTIONEREN:** Vertrekkende vanuit het principe dat handhaven moet lonen en het vertrouwensbeginsel in de relatie tussen de Vlaamse en de lokale overheid, moet in het kader van het handhavingsbeleid het stimuleren van de lokale besturen voorop staan. In die zin werd in het kader van deze studie niet verder ingegaan op de uitwerking van bestraffingssystemen (zie ook sectie 4.1.5 van de resultaten).
- (7) **INVESTEREN IN MONITORING:** Met betrekking tot handhaving zijn reeds veel data beschikbaar (o.a. de handhavingsmonitor) maar het is aanbevelingswaardig om hier verder aandacht aan te besteden (zie ook sectie 3.4 van de resultaten). De beschikbare data komen vaak enkel vanuit de IRWO en de HRH en niet vanuit de lokale besturen. Vanuit het principe van 'meten is weten' zou men op termijn moeten komen tot betere monitoring van het ganse handhavingstraject ook op lokaal niveau en dit zowel kwantitatief als kwalitatief. Op deze manier zou men o.a. beter de effectiviteit van de verschillende handhavingsinstrumenten kunnen in kaart brengen en zou de performantie-indicator uitval kunnen gebruikt worden als verdelingscriterium voor subsidies. Deze studie kon weinig steunen op het beschikbare cijfermateriaal omdat er in vele gevallen geen garanties waren betreffende de volledigheid en relevantie. Vandaar dat er in het kader van deze studie ook financiële doorrekening is gebeurd van het financieringsmodel met zijn verschillende scenario's en technieken.
- (8) **NAAR NIEUWE VORMEN VAN INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING:** Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking inzake handhaving tussen de diverse instanties binnen de Vlaamse overheid betrokken bij handhaving en de lokale besturen, worden best verder ontwikkeld. Daarbij kan worden ingezet op het faciliteren en aanmoedigen van IGS (zie ook sectie 3.1 van de resultaten). Uit de vele gesprekken bleek dat voor vele kleinere besturen maar ook kleine steden dit de enige mogelijke piste is. Daarnaast moet, o.a. omwille van de parallelle bevoegdheid inzake handhaving RO, ook aandacht gaan naar een nieuwe vorm van samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen (zie ook sectie 4.2.4 van de resultaten). Een manier om dit te bewerkstelligen zijn het afsluiten samenwerkingsprotocollen. Deze protocollen moeten evenwel voldoende gestandaardiseerd te zijn om een te gediversifieerde aanpak te vermijden. Tot slot mogen ook andere handhavingsactoren (politie, parket, provincie, milieuhandhavingsambtenaren, ...) niet over het hoofd worden gezien, en dient ook met hen de nodige afspraken (protocollen) worden het gemaakt inzake het handhavingsbeleid.

- (9) **REKENING HOUDEN MET EIGENHEID HANDHAVING:** Hoewel het om verschillende redenen gelegitimeerd is om te streven naar een verdere integratie van de beleidsvelden RO, Leefmilieu en Natuur, is het wenselijk om bij de verdere afstemming van de regelgeving en procedures op het vlak van planning, vergunningverlening en zeker handhaving, voldoende rekening te houden met de eigenheid ervan. Zo is er een groter draagvlak en druk om milieuovertredingen aan te pakken. Ook inzake RO bestaat een draagvlak voor bepaalde overtredingen (bv. opdeling in eengezinswoningen, schotelantennes, reclame), maar voor heel wat overtreding bestaat dat draagvlak niet. Daarnaast hebben overtredingen RO vaak een blijvend karakter terwijl milieuovertredingen vaak vluchtig zijn.

Aanbevelingen m.b.t. het financieringsmodel:

- (10) **AANPASSEN WETGEVEND KADER:** Creëer een aangepast wetgevend kader dat de verschillende voorgestelde financieringstechnieken en –scenario’s mogelijk maakt. Zo blijkt uit de analyse in sectie 4.2.2 dat het huidige wetgevend kader de lokale besturen belet bepaalde (financiële) vruchten van hun handhavingsbeleid te plukken.
- (11) **ONTWIKKELEN AFWEGINGSKADER RETRIBUTIES:** Aansluitend op aanbeveling (10) moet nagedacht worden over een aangepast afwegingskader om retributies te kunnen opleggen aan de overtreeders.
- (12) **GEBRUIK MIX VAN FINANCIERINGSTECHNIEKEN:** Omdat handhaving RO geen louter financieel vraagstuk is (zie sectie 2.3 van de resultaten) moeten de verschillende voorgesteld technieken (het driedelig financieringsmodel zoals hiervoor beschreven) gecombineerd worden ingezet om te komen tot een gediversifieerd handhavingsbeleid waarbij de diverse onderdelen van het handhavingstraject worden ondersteund (zie aanbeveling (5)).
- (13) **COORDINATIE VERSCHILLENDE FLANKERENDE MAATREGELLEN:** In het kader van handhaving RO zijn er reeds diverse initiatieven om de lokale besturen te ondersteunen in hun handhavingsbeleid (zie ook sectie 4.2.4). Echter al te vaak zit de kennis verspreid over diverse instanties en wordt vooral gewerkt op dossierniveau zonder dat bepaalde problematieken veralgemeend worden. Een centralisatie en coördinatie van de verschillende flankerende maatregelen is hiervoor een noodzaak.
- (14) **GEBRUIK MAKEN VAN DIGITALE BBC-RAPPORTERINGSTOOL:** Op Vlaams niveau werd met de invoering van de BBC een belangrijke stap gezet in de digitale communicatie tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Ook in het kader van het monitoren van het handhavingsbeleid RO moet men hiervan maximaal gebruik maken.

Op basis van empirische gegevens en wetenschappelijke inzichten werden met deze studie een aantal werkwijzen met verschillende mogelijkheden aangereikt voor de financiering van het lokaal handhavingsbeleid RO. Er mag evenwel niet worden verwacht dat met de scenario’s voor een oplossing van het financieringsvraagstuk het handhavingsvraagstuk wordt opgelost. Handhaven is en blijft een maatschappelijk gevoelig thema waarbij burgers en politici moeten overtuigd worden van de meerwaarde ervan. Het is slechts een middel om te komen tot een meer geïntegreerd en alles omvattend handhavingsbeleid op lokaal niveau.



## Lijst gebruikte afkortingen

|         |  |
|---------|--|
| ABB     | Agentschap Binnenlands Bestuur   |
| APO     | Autonoom Politieel Onderzoek   |
| AFO     | Departement Leefmilieu, Natuur & Energie, Afdeling Financiën en Overheidsopdrachten                              |
| AMMC    | Departement Leefmilieu, Natuur & Energie, Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer                |
| APB     | Aanvullende personenbelasting  |
| BBC     | Beheers- en Beleidscyclus  |
| CBS     | College van Burgemeester en Schepenen  |
| DABM    | Decreet Algemeen Milieubeleid  |
| DAB     | Dienst met Afzonderlijk Beheer   |
| DRO     | Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening                                      |
| FOD     | Federale Overheidsdienst   |
| GSA     | Gemeentelijk Stedenbouwkundige Ambtenaar   |
| HRH     | Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid   |
| IGEMO   | Intergemeentelijke vereniging voor ontwikkeling van het Gewest Mechelen en Omgeving                              |
| IGS     | Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden  |
| IRWO    | Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed                                       |
| LNE     | Leefmilieu, Natuur & Energie   |
| OE      | Onroerend Erfgoed  |
| OVAM    | Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij  |
| PV      | Processen-verbaal  |
| RO      | Ruimtelijke Ordening   |
| RWO     | Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed  |
| SALV    | Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij  |
| SCE     | Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed – afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie |
| SVPP    | Strategische veiligheids- en preventieplannen  |
| VCRO    | Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening   |
| VHRM    | Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu   |
| VLABEL  | Vlaamse Belastingdienst  |
| VLABEST | Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken  |
| VLINTER | Vereniging van Vlaamse Streekontwikkelingsintercommunales  |
| VLM     | Vlaamse Landmaatschappij   |
| VMM     | Vlaamse Milieumaatschappij   |
| VVSG    | Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw   |
| VVP     | Vereniging van Vlaamse Provincies  |
| WABO    | Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht   |
| WO      | Wonen  |

## Lijst tabellen en figuren

### Tabellen

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Tabel 1:  | Financiering Vlaamse gemeenten (2014).....  | 29 |
| Tabel 2:  | Verdeling middelen Planbatenfonds.....  | 38 |
| Tabel 3:  | Financiering Nederlandse gemeenten (cijfers voor 2013) .....                          | 40 |
| Tabel 4:  | Financiering Franse lokale besturen (begrotingscijfers voor 2012) .....               | 41 |
| Tabel 5:  | Financiering Engelse lokale besturen (cijfers voor 2012-2013) .....                   | 42 |
| Tabel 6:  | Financiering Duitse gemeenten (cijfers voor 2011) .....                               | 44 |
| Tabel 7:  | Indeling financiering van lokale besturen door hogere overheden .....                 | 50 |
| Tabel 8:  | Lijst besturen met handhaving als prioritaire beleidsdoelstelling .....               | 66 |
| Tabel 9:  | Historisch overzicht ontvangsten en uitgaven DAB Herstelfonds.....                    | 87 |
| Tabel 10: | Overzicht subsidies loonkosten en opleidingskosten stedenbouwkundige ambtenaren ..... | 89 |
| Tabel 11: | Indeling scenario's en technieken financiering lokale handhavende overheden.....      | 99 |

### Figuren

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Figuur 1: | Schematische voorstelling handhavingketen .....  | 65  |
| Figuur 2: | Schematisch overzicht doorrekeningskader handhavingskosten .....                                       | 76  |
| Figuur 3: | Algemene en onderliggende principes financieringsmodel lokale handhaving RO .....                      | 93  |
| Figuur 4: | Schematische voorstelling voorstel financieringsmodel voor de ondersteuning lokale handhaving RO ..... | 98  |
| Figuur 5: | Relatie financieringsmodel – principes/uitgangspunten.....   | 100 |



## Bijlagen

### Bijlage 1: Leidraden interviews

#### *Leidraad verantwoordelijken uit het werkveld*

Tijdens de interviews met verschillende personen die op het terrein bezig zijn met handhaving, werd vooreerst een korte toelichting gegeven bij de opzet en de doelstellingen van het onderzoek. Vervolgens werd aan de hand van de volgende vragen, diverse aspecten van het lokaal handhavingsbeleid van het desbetreffende bestuur bevroegd en bediscussieerd:

- Op welke manier geeft uw bestuur gestalte aan handhaving RO (zowel proactief, preventief, herstellend als sanctionerend)? Welke handhavingsinstrumenten worden concreet ingezet?
- Welke zijn de eventuele knelpunten/hindernissen waarmee u of uw bestuur in het kader van het lokaal handhavingsbeleid geconfronteerd worden?
- Hoe kunnen volgens u lokale besturen aangezet worden tot een actief lokaal handhavingsbeleid?
- Wanneer is er volgens u sprake van herstel?
- Hoe zou uitval kunnen gemeten worden? Wat is het startpunt?
- Hoe staat u en uw bestuur tegenover een intergemeentelijke aanpak?
- Welke verwachtingen hebben u en uw het bestuur t.a.v. de ondersteuning (zowel financieel als niet-financieel) door de Vlaamse overheid (interbestuurlijke samenwerking)?

#### *Leidraad beleidsverantwoordelijken*

De interviews met diverse beleidsverantwoordelijke werden als volgt gestructureerd:

- Wat is handhaving volgens u? Wanneer is er sprake van herstel?
- Hoe ziet u lokale handhaving? Welke rol moeten de lokale besturen en de Vlaamse Overheid hierin spelen? In welke mate moet de Vlaamse overheid nog sturend kunnen optreden? Hoe ziet u interbestuurlijke samenwerking?

- Op basis van ons onderzoek naar bestaande financieringsmodellen, kunnen deze ondergebracht worden in onderstaande tabel. Waar situeert u de financiering van de lokale handhaving?

|                       | Eigen inkomsten (belastingen, boetes, retributies, meerwaarde, dwangsommen, ...) |                             |                        | Subsidies       |                             |                        | Flankerende maatregelen |
|-----------------------|--|-----------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------|
|                       | Vrije besteding  | Beperkte bestedingsvrijheid | Voor specifieke kosten | Vrije besteding | Beperkte bestedingsvrijheid | Voor specifieke kosten |                         |
| <b>Recurrent</b>      |  |                             |                        |                 |                             |                        |                         |
| <b>Niet-recurrent</b> |  |                             |                        |                 |                             |                        |                         |

- Hoe staat u tegenover de volgende door ons geformuleerde algemene uitgangspunten van het financieringsmodel?
  - Subsidiariteitsbeginsel.
  - Overtreder betaalt.
  - De afbouw van het huidige controlemodel t.o.v. de lokale besturen en installeren van een zgn. vertrouwensmodel.
  - De financiering moeten gebeuren op basis van handavingsinspanning zodat lokale besturen aangespoord worden om te handhaven.
  - De financiering moet rekening houden met de opdracht, de capaciteit en de performantie, van de besturen m.b.t. handhaving.
  - De financiering moet ook ruimte laten voor andere niet-financiële ondersteuningsinitiatieven.
  - Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten worden gestimuleerd.
  - Er moet gestreefd worden naar een zo eenvoudig en transparant mogelijk systeem dat zorgt voor een gelijke behandeling van de lokale besturen.
  - Er moet zoveel mogelijk worden gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de beheers- en beleidscyclus biedt op het vlak van rapportering.

## Bijlage 2: Lijst individuele gesprekken en groepsgesprekken

### Individuele gesprekken (ter plaatse, per telefoon of per email)

- Alderweireldt, Karen, VLINTER, Coördinator - 3 maart 2015.
- Beys, Jean-Paul, Departement Ruimte Vlaanderen, Afdeling Onderzoek, Ondersteuning en Monitoring – 19 januari 2015.
- Bloemen, Hubert, Agentschap Inspectie RWO, administrateur-generaal - 13 februari 2015.
- Boodts, Michiel, Kabinet Minister Schauvliege, Cel Ruimtelijke Ordening – 12 mei 2015.
- Buijs, Xavier, VVSG, Hoofd Dienst Omgeving & stafmedewerker ruimtelijke ordening - 3 maart 2015.
- Bunneghem, Anne, Gemeente Zelzate, Dienst Stedenbouw en Milieu.
- Cabus, Peter, Departement Ruimte Vlaanderen, secretaris-generaal – 8 mei 2015.
- De Backer, Andy, Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, Adviseur – 30 maart 2015.
- Dijkstra, Theo, voormalig inspecteur VROM-inspectie (Nederland).
- Garmyn, Annick, Stad Antwerpen, Coördinator Pandkwaliteit – 9 maart 2015.
- Lambié, Kathleen, Stad Leuven, Afdelingshoofd bouwen, wonen en milieu.
- Leuvenink, Martin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Nederland).
- Mares, Erwin, Gemeente Ichtegem, Stedenbouwkundig ambtenaar.
- Pelgrims, Christophe, Departement Ruimte Vlaanderen, Afdelingshoofd afdeling Juridische en Beleidsontwikkeling (AJB) – 6 mei 2015.
- Raedschelders, Sigrid, Afdelingshoofd, Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, Departement Leefmilieu, Natuur & Energie – 7 april 2015.
- Rydin, Yvonne, Professor of Planning, Environment and Public Policy, Bartlett School of Planning, University College London - 30 april 2015.
- Vanderlinden, Isabelle, Gemeente Wortegem-Petegem, Stedenbouwkundig ambtenaar – 20 maart 2015.
- Vanheel, Wim, Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, Vaste secretaris – 30 maart 2015.
- Van Hoof, Werner, IMEGO, Teammanager Gebiedsontwikkeling – 26 maart 2015.
- Vanhoutte, Piet, Agentschap Inspectie RWO, Afdelingshoofd afdeling inspectie – 2 april 2015.

### Groepsgesprekken

- VVSG-commissie handhaving Ruimtelijke Ordening – 24 april 2015.
- Focusgroep Relatiebeheerder Ruimtelijke Ordening en Departement Ruimte Vlaanderen – 19 mei 2015.

### Bijlage 3: Literatuurlijst

Allers, M.A., van Nijendaal, G. (2011), "Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger", *Economische Statistische Berichten*, 60.

ARCADIS Belgium (2012), "Verkennde studie naar alternatieve en innovatieve financieringsmechanismen voor de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Vlaanderen".

Baarda, D.B., de Goede M.P.M. & van der Meer-Middelburg A.G.E. (2007), "Basisboek interviews: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews" (2de druk). Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Baarda, D.B., de Goede M.P.M., Teunissen J. (1996), "Basisboek kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek". Houten: Stenfert Kroese.

Belfius (2014), "Lokale Financiën: Gemeenten".

Berg, B. (1995), "Qualitative research methods for the social sciences" (2nd ed.). Boston: Allyn & Bacon.

in Binnenlands Bestuur (2011), "Interview met de Nederlandse Minister van Infrastructuur en Milieu over de decentralisatie van ruimtelijke toezicht", *Kluwer*, jaargang 32, week 21, 28 mei 2011, pag. 8 e.v.

Blöchliger, H. and King D. (2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments". OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2, OECD Publishing.

Bloor, M., Frankland J., Thomas M. & Robson K. (2001), "Focus groups in social research". London: Sage.

Bouckaert G., Maes R. & Van Dooren W. (2001), "De gemeentelijke financiering en de fondsen: Een internationaal vergelijkende studie van verdelingssystemen en verdelingscriteria van fondsen voor lokale besturen in het kader van de gemeentelijke inkomstenstructuur". Instituut voor de Overheid, KU Leuven.

Burth A., Geißler R., Gnädinger M. & Hilgers D. (2013), "Kommunaler Finanzreport 2013: Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich".

Cancellerie A.J., Stevens J.B. & Pomeranz, F. (1976), "Auditing in the public sector: efficiency, economy and program results", 10.

Christiaens J., Vanhee C. & Lievens D. (2013), "Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de Vlaamse lokale en provinciale besturen", Universiteit Gent, studie in opdracht van VLABEST-studie.

Coffey A. & Atkinson P. (1996), "Making sense of qualitative data: Complementary research Strategies". London: Sage.

Coontz P.D. (1999), "Ethics in systematic research". In Miller G.J. & Whicker M.L. (Eds.), "Handbook of research methods in public administration" (pp. 2-20). New York: Marcel Dekker.

Denzin N.K. (1989), "The research act: A theoretical introduction to sociological methods" (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Department for Communities and Local Government (2014), "Local Government Financial Statistics England", No 24.

Departement Ruimte Vlaanderen (2013), "Monitoringsrapport: Effectiviteit Planbatenheffing".

De Wolf D., De Becker A, Van Praet E. & Vandormael K-J. (2012), "Onderzoek naar de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening", VUB & Universiteit Hasselt.

D'Hooghe D. (1989), "De herstelmaatregelen inzake stedenbouw", RW 1988-1989, 1008.

Doran G. T. (1981), "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives". Management Review (AMA FORUM) 70 (11): 35-36.

Flick U. (1998), "An introduction to qualitative research: Theory, method and applications". London: Sage.

Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (2015), "Beleidsadvies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid van 22 januari 2015 betreffende de conceptnota betreffende het ontwerp van het Handhavingsprogramma".

Instituut voor de Overheid, KU Leuven, Departement HABE, Hogeschool Gent & IDEA Consult & OMGEVING (2012), "Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking".

Interdepartementale werkgroep Herziening Maaty houden (2014), "Maat houden", Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden.

Michiels, F.C.M. A. (2006), "Handhavingsrecht en handhavingsbeleid" in F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (ed.), "Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland", Deventer, Kluwer.

Michiels F.C.M.A. (2006), "Houdbaar handhavingsrecht", Tekst van de rede, in verkorte vorm uitgesproken op 13 oktober 2006, bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder handhavingsrecht, aan de Universiteit van Tilburg.

Miles, M.B. & Huberman M.A. (1994), "Qualitative data analysis: An expanded sourcebook". London: Sage.

Ministère de l'intérieur & Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Direction générale des collectivités locales (2012), "Les Budgets primitifs 2012 des communes".

Morgan, D.L. (1998), "The focus group guidebook". London: Sage publications.

Price WaterhouseCoopers (2009), "Evaluatie van de in het decreet van 5 juli 2002 bepaalde groeivoet en verdelingscriteria en formuleren van beleidsvoorstellen en/of denksporen voor een hervorming van het Gemeentefonds", Brussel: Beleidsdomein Bestuurszaken, Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Puchta C. & Potter J. (2004), "Focus group practice". London: Sage Publications.

Rekenhof (2007), "Het federale grootstedenbeleid: Onderzoek van de stad- en huisvestingscontracten 2005-2007", Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) (2014), "Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013".

SALV- en Minaraadadvies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds (2012).

Schwandt T. A. (2000), "Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics and social constructionism". In Denzin N. K. & Lincoln Y. S. (Eds.), "Handbook of qualitative research", pp. 189-213. Thousand Oaks, CA: Sage.

Silverman, D. (2004), "Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction" (2nd ed.). London: Sage.

Sum Research (2014), "Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren", Onderzoeksrapport, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

Van Dooren, W., Voets, J., De Peuter, B., Jansens, L. (2010), "Begeleiding opstart plattelandsfonds vanuit bestuurskundige expertise", Universiteit Antwerpen, KU Leuven.

Van Hoorick G., Vansant P. en Van Acker F. (2010), "Handhavingszakboekje Ruimtelijke Ordening 2011", Mechelen, Kluwer, pag. 318.

Voets J., Coppens T., Sterkens D., De Peuter B. & Van Dooren W. (2014), "Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid", Universiteit Gent, Universiteit Antwerpen en KU Leuven., Studie in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

Wengraf, T. (2004), "Qualitative research interviewing: biographic narrative and semi-structured methods". London: Sage.

White, J.D., & Adams G.B. (1994), "Research in public administration: reflections on theory and practice". Thousand Oaks: Sage.

Wolcott, H.F. (2001), "Writing up qualitative research". Thousand Oaks: Sage.

**Beleidsmatig onderzoek naar financiering van lokale handhavende overheden voor Ruimtelijke Ordening in het licht van de implementatie van het decreet handhaving van de Omgevingsvergunning**

Eindrapport juli 2015

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen door:

Universiteit Gent  
Faculteit Economie & Bedrijfskunde  
Vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën  
Campus Mercator  
Henleykaai 84  
9000 Gent

Prof. dr. J. Christiaens, prof. dr. J Voets, prof. dr. C. Smolders,  
prof. dr. S. Goeminne & dhr. C. Vanhee

De studie werd begeleid door: Afdeling Onderzoek en Monitoring, Afdeling Juridische en Beleidsvoorbereiding, Afdeling Sturing, Coördinatie en Evaluatie (Ruimte Vlaanderen) en de Stuurgroep Handhaving.

**Korte situering van de studiedopdracht**

Deze opdracht heeft tot doel een beleidsmatig onderzoek te voeren naar de mogelijkheden tot financiering van de lokale handhavingpartners Ruimtelijke Ordening en flankerende maatregelen daarbij.

**colofoon**

**Verantwoordelijke uitgever:** Ruimte Vlaanderen

**Bronverwijzing:** Christiaens J., Voets J., Smolders C., Goeminne S. & Vanhee C. (2015), "*Beleidsmatig onderzoek naar financiering van lokale handhavende overheden voor Ruimtelijke Ordening in het licht van de implementatie van het decreet handhaving van de Omgevingsvergunning*", uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.