

**Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke
Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren**

Onderzoeksrapport

Vlaamse Overheid
Departement Ruimte
Vlaanderen
Juridische en
Beleidsontwikkeling

Phoenixgebouw

Koning Albert II-laan, bus 12



INHOUD

1	Inleiding	3
2	Onderzoeksmethodologie	4
	2.1 Onderzoeksvragen	4
	2.2 Onderzoeksaanpak	4
3	Omgevingsanalyse	6
	3.1 Omgevingsanalyse van cijfers en kengetallen 2010-2011-2012	6
	3.2 De adviesaanvragen bij de Hoge Raad	10
	3.2.1 Instroom en uitstroom	10
	3.2.2 Adviesaanvragen naar type-aanvrager	12
	3.2.3 Resultaten van adviesaanvragen	13
	3.3 De financiering van het lokale handhavingsbeleid	14
	3.4 Conclusie omgevingsanalyse	18
4	Kwantitatief onderzoek	19
	4.1 Inzet van het handhavingsinstrumentarium	19
	4.1.1 Gemeentelijke bestuurskracht	19
	4.1.2 Gerechtelijke handhavingsprocedure	21
	4.1.3 Beter voorkomen dan genezen	27
	4.1.4 Integratie plannen – handhaven	38
	4.1.5 Conclusie inzet van het handhavingsinstrumentarium	42
	4.2 Evaluatie door handhavers op het terrein	43
	4.2.1 Gemeenten	43
	4.2.2 Lokale Politie	54
	4.2.3 Agentschap Inspectie RWO	59
	4.2.4 Openbaar Ministerie	65
	4.2.5 Conclusie evaluatie door handhavers op het terrein	66
5	Evaluatie kader voor het handhavingsbeleid	67
	5.1 Handhavingspartners	67
	5.1.1 Inspectie Agentschap RWO	67
	5.1.2 Lokale besturen	69
	5.1.3 Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid	71
	5.1.4 Lokale Politie en parket	73
	5.1.5 Departement Ruimte Vlaanderen	74
	5.2 Instrumenten	75

5.3	Implementatie	77
5.4	Opvolging	80
5.5	Communicatie	82
5.6	Verbetertrajecten	86
5.6.1	Volwaardige vorm van bestuurlijke handhaving	86
5.6.2	Rechtszekerheid van het vermoeden van vergunning	87
5.6.3	Rechtszekerheid voor het in het verleden vergunde toestanden waarvan de vergunning werd vernietigd	88
5.6.4	Grotere synergie tussen de handhaving in de diverse sectoren	88
5.6.5	Conclusie evaluatie kader voor handhavingsbeleid	89
6	Tot slot	90

1**Inleiding**

Op 16 juli 2010 legde de Vlaamse Regering het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening vast. Dit Handhavingsplan is opgesteld in uitvoering van artikel 6.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De opmaak werd uitgevoerd door het Agentschap Inspectie RWO, dit na overleg met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Vereniging van Vlaamse Provincies, de parketten-generaal en de Expertiseceel Leefmilieu en Stedenbouw. Bijkomend werden overeenkomstig artikel 6.1.4., §2, 2^o van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening drie adviezen ingewonnen. Het gaat om adviezen van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening vormt de veruitwendiging van de beleidsvisie van de Vlaamse Regering op de handhaving in de ruimtelijke ordening. Het plan bevat beleidsregels en aanbevelingen die de Vlaamse Regering vooropstelt met het oog op het realiseren van haar beleidsvisie. Binnen het Handhavingsplan wordt de inzet van de handhavingsinstrumenten geëxpliciteerd en de te realiseren strategische en operationele doelstellingen geformuleerd. Gelijktijdig wordt de onderlinge afstemming van de taken en opdrachten van de verschillende handhavingspartners beoogd.

Met het Handhavingsplan wenst de Vlaamse regering haar beleidsvisie niet alleen kenbaar te maken voor alle handhavingspartners, maar evenzeer naar de burger. Naast een richtsnoer voor het bestuurlijk optreden van de handhavingspartners, vormt het plan een leidraad voor de burger die ten allen tijde recht heeft op een transparant en kenbaar beleid.

Het Handhavingsplan wordt voorgesteld als een instrument om het maatschappelijk draagvlak van handhaving binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening te vergroten en tracht bij te dragen tot het beter naleven van de rechtsregels van het Vlaamse ruimtelijke ordeningsrecht.

Op basis van de ervaring die bij het uitvoeren van het Handhavingsplan wordt opgedaan, zal het verder verfijnd worden. In dit kader werd door Ruimte Vlaanderen Afdeling Juridische en Beleidsontwikkeling de opdracht 'Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren' uitgeschreven.

Het onderzoek werd uitgevoerd tussen 2 september 2013 en 16 december 2013, en verliep aan de hand van een uitgebreid participatief traject dat binnen hoofdstuk twee Onderzoeksmethodologie verder wordt toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de omgevingsanalyse die is opgenomen in het Handhavingsplan. De bestaande analyse wordt uitgebreid over de eerste drie werkingsjaren. Hoofdstuk vier omvat het kwantitatieve onderzoekstraject waarbij dieper wordt ingegaan op de inzet van het handhavingsinstrumentarium en de uitgevoerde bevraging onder de handhavingspartners. Het vijfde hoofdstuk vormt de kern van voorliggend onderzoeksrapport en evalueert het kader voor het handhavingsbeleid zoals opgenomen in het Handhavingsplan. Tot slot volgt een algemene conclusie.

2

Onderzoeksmethodologie

Het evaluatieonderzoek maakt gebruik van een multi-method aanpak, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve technieken benut worden om de diverse geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden. Bij het onderzoekstraject is er gekozen om zoveel als mogelijk in interactie te treden met de verschillende handhavingsactoren. Het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden heeft volgende voordelen:

- Betrouwbare en meer volledige onderzoeksresultaten,
- Cijfer- en/of studiemateriaal kan gericht worden verdiept,
- Op efficiënte wijze opgestapelde kennis/ervaring integreren in het onderzoek,
- Het draagvlak van de studie en de eruit voortvloeiende resultaten en aanbevelingen continu uitbreiden.

2.1

Onderzoeksvragen

De inhoudelijke prioriteiten van voorliggende evaluatie werden in samenspraak met het dagelijks bestuur vastgelegd. De hoofdonderzoeksvraag luidt als volgt:

- "Is het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening in staat geweest zijn vooropgestelde doelstellingen te bereiken?"

Hierbij kunnen twee secundaire onderzoeksvragen gesteld worden:

- "Wat leren we uit de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening met het oog op een actualisatie?"
- "Heeft het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening effect gehad op de werking op het terrein?"

Bij het benaderen van deze onderzoeksvragen ligt de focus op de preventieve werking, het handhavingstraject (Code van Goede Praktijk) en de samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners.

2.2

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak maakt gebruik van een combinatie van zowel **kwantitatieve** en **kwalitatieve technieken**. Door de combinatie van deze onderzoekstechnieken is het mogelijk om de veelheid aan actoren te ondervangen en de kennis via triangulatie af te toetsen. Eens stapsgewijze aanpak op basis van voortschrijdende inzichten wordt hierdoor mogelijk.

Het kwantitatief onderzoek richt zich tot een cijfermatige analyse van de omgevingsanalyse die is opgenomen in het handhavingsplan, een cijfermatige analyse van de gegevens die momenteel aanwezig zijn in de Handhavingsmonitor en het uitvoeren van een online-enquête onder de handhavingspartners die actief zijn op het terrein. Het gaat om volgende partners:

- Gemeenten
- Agentschap Inspectie RWO (centraal en decentraal)
- Parket (parket generaal en parket bij de rechtbank 1^e aanleg)
- Lokale Politie

Er wordt geopteerd voor een **online-bevraging** van deze actoren omdat dit gezien hun omvang de meest efficiënte manier van bevraging is. De online-bevraging richt zich tot volgende thema's: kennis van het handhavingsplan, kennis van de Code van

Goede Praktijk, instrumenten, prioriteiten, werking eigen instantie, globale samenwerking en communicatie.

De contactgegevens om deze partners te benaderen werden aangeleverd door het Departement Ruimte Vlaanderen. Hierdoor gebeurde de verspreiding op een verschillende manier. De gemeenten werden gecontacteerd via de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, de bevoegde dienst of een algemeen contact van de gemeente. Deze contactgegevens werden vrijgegeven door de Afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie. De lokale politie werd gecontacteerd via de lokale korpschefs. Het Agentschap Inspectie RWO (centraal en decentraal) via de Administrateur-generaal en het Afdelingshoofd Inspectie. De parketten tot slot via het expertisenetwerk Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening van het college van procureurs-generaal. Er werd steeds nadrukkelijk gevraagd deze enquête door te geven aan de perso(n)en binnen de respectievelijke dienst of instantie die rechtstreeks bij handhaving betrokken zijn.

Hat kwalitatieve onderzoekstraject vindt plaats aan de hand van workshops, interviews en een expertenpanel. Deze volgorde is belangrijk daar een bijkomend verdiepend effect wordt gecreëerd.

Bij de **workshops** is het de bedoeling dat de eerste resultaten en bevindingen uit de documenten-analyse en de online-enquête worden geverifieerd en verfijnd. Er wordt actieve inbreng verwacht van de participanten waardoor een dynamiek en debat ontstaat.

Vanuit de inzichten uit de workshops worden **interviews** uitgevoerd. Op basis van deze interviews wordt de onderzoeksinformatie gericht aangevuld. Interviews hebben het voordeel dat er gericht en bewust kan doorgevraagd worden naar ontbrekende, onbekende elementen.

De laatste toetsing gebeurt aan de hand van een **expertenpanel**. Het verschil tussen een workshop en een expertenpanel zit hem in de samenstelling van de groep en de verwachte output. Terwijl binnen een workshop het de bedoeling is om de resultaten en bevindingen te verifiëren en verdiepen, is het bij een expertenpanel de bedoeling om conclusies en aanbevelingen voor te leggen. Dit laatste vergt een grotere knowhow rond de materie. Deze conclusies zijn gebaseerd op voortschrijdende inzichten en triangulatie van de bevindingen bij de verschillende partners.

Tijdens deze werkvormen wordt een volledige anonimiteit verzekerd aan de participanten, dit is een uiterst belangrijke randvoorwaarde aan dit soort van onderzoeksmethode, zodat deze vrijuit kunnen praten. Geregistreerde documenten zijn bijgevolg vertrouwelijk en worden niet vrijgegeven.

3 Omgevingsanalyse

3.1 Omgevingsanalyse van cijfers en kengetallen 2010-2011-2012

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 bevat cijfers en kengetallen voor de periode 1998-2009. Deze worden aangevuld met cijfers van de laatste drie werkingsjaren 2010-2012. Deze cijfers zijn afkomstig van het Agentschap Inspectie RWO. Door de actualisatie is het mogelijk om een beeld te krijgen van het handhavingsbeleid voor de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (2009) en van na de inwerkingtreding. Hieraan gekoppeld kan een eerste, voorzichtig, effect van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening (2010) worden nagegaan.

De cijfers en kengetallen geven informatie over vijf zaken: het aantal processen-verbaal, stilleggingen, herstellvorderingen, vonnissen & arresten en de uitvoering van vonnissen & arresten.

In het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 wordt duidelijk gesteld dat er geïnvesteerd wordt in detaillering van de cijfers. Volgende zaken worden vooropgesteld met betrekking tot de processen-verbaal:

- Eenduidigheid van de cijfers.
- De ernst, aard of omvang van de vastgestelde inbreuken.
- De ligging ervan in ruimtelijk kwetsbaar, open ruimtegebied, of de overige gebieden.
- Opgemaakt op basis van eigen initiatief of op basis van klachten.
- Heeft dit aanleiding tot vrijwillig herstel, zo ja welk percentage.
- Inbreuken met of zonder stedenbouwkundige vergunning, aandeel dat eventueel (deels) regulariseerbaar is.
- Inbreuken in strijd met de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften.

Tabel 1: Bestaande cijfers rond handhavingbeleid 1998-2012 (Bron: Agentschap Inspectie RWO 2013)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Processen-verbaal															
door gemeente / andere instantie	2.480	1.954	2.065	2.061	1.997	2.312	2.501	2.084	2.043	2.261	2.323	2.237	2.095	2.202	2.132
door inspectie RWO	483	422	318	388	516	498	408	451	462	436	552	639	844	763	893
(sub)totaal	2.963	2.376	2.383	2.449	2.513	2.810	2.909	2.534	2.505	2.697	2.875	2.876	2.851	2.965	3.025
PV informatieverplichtingen											876				
TOTAAL											3.751	2.876	2.939	2.965	3.025
Stilleggingen															
door gemeente / andere instantie	153	81	306	457	428	608	442	509	722	827	1.034	1.001	922	953	1.099
door inspectie RWO	78	33	38	41	38	215	79	121	93	129	144	240	301	306	340
(sub)totaal	231	114	344	498	466	823	521	630	815	956	1.178	1.241	1.223	1.259	1.439
staking informatieverplichtingen											876				
TOTAAL											2.054	1.241	1.223	1.259	1.439
Herstellvorderingen															
herstel van de plaats / staken strijdig gebruik	1.717	1.082	917	1.027	1.087	911	850			135	231	175	290	275	236
aanpassingswerken	268	191	167	72	93	45	82			21	7	25	45	43	45
meerwaarde	51	45	20	6	23	13	64			40	5	11	6	7	10
TOTAAL	2.036	1.318	1.104	1.105	1.203	969	996	943	153	196	243	211	341	325	291
Vonnissen & Arresten															
herstel van de plaats / staken strijdig gebruik	251	141	183	105	76	131	122	149	158	118	125	112	81	116	103
<i>met dwangsom</i>	174	105	154	92	63	117	117	69	132	114	125	112	81	108	93
<i>zonder dwangsom</i>	77	36	29	13	13	14	5	80	26	4	0	0	0	8	10
aanpassingswerken	7	8	18	5	1	4	3	9	14	12	16	14	7	1	3
<i>met dwangsom</i>	5	8	16	3	0	4	3	7	11	11	16	14	7	1	2
<i>zonder dwangsom</i>	2	0	2	2	1	0	0	2	3	1	0	0	0	0	1
meerwaarde	55	35	24	12	5	7	22	25	32	15	25	14	6	9	4
totaal vonn. en arr. met herstelmaatregel	313	184	225	122	82	142	147	165	204	145	166	140	94	126	110
veroordeling herstelmaatregel	140	145	103	71	47	122	163	177	132	59	46	37	5	-	-
totaal vonn. en arr. in kr. v. gewijsde	453	329	328	193	129	264	310	342	336	204	212	177	99	125	110
Uitvoering Vonnissen & Arresten															
uitgevoerde V&A volgens BI	326	236	122	270	309	360	267	250	348	554	1.241	423	401	146	199
% uitgevoerde vonnissen	104	128	54	221	377	254	182	152	171	382	748	320	405	116	180

3.1.1.1 Processen-verbaal en stakingsbevelen

Tussen 1998 en 2009 schommelt het totaal aantal **processen-verbaal**, dit betreft pv's van het Agentschap Inspectie RWO en gemeenten/andere instanties, rond een gemiddelde van 2.658 met een maximum van 2.963 en een minimum van 2.383. Wanneer de laatste drie werkingsjaren worden toegevoegd zien we een beperkte toename van het gemiddelde naar 2.715. De laatste drie werkingsjaren zijn bovendien bovengemiddeld met 2012 dat voor het eerst boven de 3.000 pv's uitkomt.

Het sterker inzetten op het verbaliseren door gewestelijke ambtenaren heeft duidelijk effect. Daar waar het aandeel Inspectie RWO tussen 1998 en 2009 schommelt tussen 13% en 22% zien we vanaf 2010 een zeer sterke toename met een aandeel tussen 26% en 30%.

Deze gegevens zijn in onderstaande tabel verder verfijnd en geven een overzicht per provincie. Daaruit blijkt dat de meeste pv's op niveau van de gemeente of politiediensten worden uitgeschreven in de provincie Antwerpen, op niveau van de Inspectie RWO worden de meeste pv's uitgeschreven in de provincie Limburg.

Tabel 2: Overzicht processen-verbaal naar provincies (Bron: Vlaamse Overheid 2013)

Provincie	intern/extern PV	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	gemeente / andere instantie	742	662	621	661
	Inspectie RWO	92	117	132	145
Limburg	gemeente / andere instantie	214	289	236	262
	Inspectie RWO	186	236	179	117
Oost-Vlaanderen	gemeente / andere instantie	538	460	593	505
	Inspectie RWO	59	119	75	166
Vlaams-Brabant	gemeente / andere instantie	333	292	329	348
	Inspectie RWO	135	151	155	255
West-Vlaanderen	gemeente / andere instantie	410	392	423	356
	Inspectie RWO	167	221	222	210
Vlaanderen	gemeente / andere instantie	2.237	2.095	2.202	2.132
	Inspectie RWO	639	844	763	893

Het aantal **stakingsbevelen of stilleggingen** kent een veel duidelijkere evolutie. Tussen 1998 en 2012 is er meer dan een zesvoud aan stakingsbevelen uitgevaardigd. Met een stakingsbevel tracht de handhavende overheid te voorkomen dat er schade ontstaat aan de goede ruimtelijke ordening of tracht men te voorkomen dat de inbreuk niet zwaarder wordt dan zij al is. Het toenemend aantal stakingsbevelen is het effect van een weloverwogen aanpak van het Agentschap Inspectie RWO dat sterk inzet op het stakingsbevel of stillegging als preventief instrument. Tijdens opleidingen en atriangesprekken wordt het stakingsbevel onder de aandacht gebracht van de verschillende handhavingpartners. Momenteel heerst er evenwel onduidelijkheid of de mogelijkheden van het stakingsbevel bij staking van gebruik zijn ingeperkt door de recente uitspraak van het Hof van Cassatie. Mogelijks wordt het effect hiervan duidelijk in toekomstige cijfers.

Het aandeel van het Agentschap Inspectie RWO schommelt de laatste drie werkingsjaren rond 24% à 25%, ook hier is een toename te merken met uitzondering van de werkingsjaren 2003, 1999 en 1998.

3.1.1.2

Herstellvorderingen

Herstellvorderingen hebben steeds betrekking op overtredingen die werden vastgesteld in een proces-verbaal van het lopende of één van de vorige jaren. Onderstaande cijfers hebben betrekking op Herstellvorderingen die ingeleid zijn door de stedenbouwkundige inspecteurs van het Agentschap Inspectie RWO. Het aantal Herstellvorderingen kent een zeer sterke daling. Deze terugval hangt mogelijk samen met de depenalisering van bouw misdrijven, de bepalingen inzake de Hoge Raad voor het Herstellbeleid/Handhavingsbeleid en de wijzigingen met betrekking tot de keuze van en de adviesverplichting bij de Herstellvordering.

Het grootste deel van de Herstellvorderingen hebben met 78.1% betrekking op een herstel van de plaats/staken strijdig, het vorderen van aanpassingswerken is goed voor 9.7% en 2.6% heeft betrekking op meerwaarde. De werkelijke percentages liggen iets hoger, maar zijn onbekend door de ontbrekende detaillering in 2005 en 2006.

Ook voor de Herstellvorderingen is het mogelijk om een onderscheid te maken naar provincie. West-Vlaanderen (319) en Limburg (316) hebben de meeste Herstellvorderingen, Antwerpen (100) het minste. Meerwaarde komt niet voor in de provincie Antwerpen.

Tabel 3: Overzicht Herstellvorderingen per provincie (Bron: Vlaamse Overheid 2013)

Provincie	type	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	herstel	19	32	24	18
	aanpassing	1	3	1	2
	meerwaarde	0	0	0	0
Limburg	herstel	36	70	82	67
	aanpassing	8	13	15	13
	meerwaarde	1	2	5	4
Oost-Vlaanderen	herstel	30	35	26	26
	aanpassing	0	10	1	7
	meerwaarde	3	0	1	5
Vlaams-Brabant	herstel	54	86	56	52
	aanpassing	7	9	12	5
	meerwaarde	5	1	1	1
West-Vlaanderen	herstel	36	67	87	73
	aanpassing	9	10	14	18
	meerwaarde	2	3	0	0
Vlaanderen	herstel	175	290	275	236
	aanpassing	25	45	43	45
	meerwaarde	11	6	7	10

De eerste terugval tussen 1999 en 2011 is "de periode waarin het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening werd aangenomen en het eerste jaar volgend op de inwerkingtreding op 1 mei 2000. In deze periode werden er 5 wijzigingen aan dit decreet doorgevoerd, waaronder belangrijke wijzigingen aan de regeling voor zonevremde constructies en eerder beperkte aanpassingen op vlak van handhaving. In de periode 2002 tot 2004 werden zes wijzigingen doorgevoerd aan het decreet, waaronder enkele belangrijke aanpassingen op het vlak van zonevremde constructies. In de periode 2006 tot 2009 is er een sterke terugval van het aantal Herstellvorderingen waar te nemen. Dit hangt

mogelijk samen met de belangrijke wijzigingen op vlak van handhaving, o.m. de bepalingen inzake de Hoge Raad voor het Herstelbeleid/Handhavingsbeleid en de wijzigingen m.b.t. de keuze van en de adviesverplichting bij de herstellvordering." (Handhavingsplan voor Ruimtelijke Ordening, 2010, p.10-11).

In 2010 en 2011 is opnieuw een duidelijke toename merkbaar, in 2012 is er een daling waar te nemen maar het aantal herstellvorderingen is nog steeds hoger dan in de periode 2006-2009.

3.1.1.3

Vonnissen en arresten

Tussen de periode 1998-2009 lag het aantal effectieve veroordelingen wegens een bouwovertreiding op 10.3%. Dit aantal is gedaald naar 8.8% als de cijfers tussen 1998 en 2012 in beschouwing worden genomen.

Indien er een herstel van de plaats/staken strijdig gebruik of aanpassingswerken wordt uitgevaardigd dan is dit in hoofdzaak met een dwangsom (respectievelijk 84% en 88%).

3.1.1.4

De uitvoering van herstelmaatregelen

Wanneer het aantal nieuwe uitspraken per jaar vergeleken worden met het aantal uitvoeringen per jaar blijkt dat er jaarlijks meer herstelmaatregelen worden uitgevoerd dan dat er nieuwe bijkomen. Tussen 1998 en 2009 zijn er 4.706 herstelmaatregelen uitgevoerd tegenover 2.035 gerechtelijke uitspraken waarin een herstelmaatregel werd opgelegd. Tussen 1998 en 2012 gaat het over 5.452 herstelmaatregelen, een toename van 746 op drie jaar tijd, en 2.365 gerechtelijke uitspraken, een toename van 330 uitspraken.

Het aantal uitgevoerde vonnissen, afgewogen aan het aantal processen-verbaal, ligt tussen 1998-2012 op 13.4%, dit is een kleine daling tegenover de 15% tussen 1998-2009.

3.2

De adviesaanvragen bij de Hoge Raad

3.2.1

Instroom en uitstroom

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 bevat gegevens over de jaarlijkse instroom en uitstroom van bij de Hoge Raad voor het Herstelbeleid/Handhavingsbeleid ingeleide adviesaanvragen, dit tussen 2006 en 2010. Een actualisatie van deze cijfers is mogelijk dankzij het 'Verslagboek 2010-2011' en cijfers aangeleverd door de Hoge Raad voor Handhavingsbeleid.

Tabel 4: overzicht in- en uitstroom adviezen 2010 na eventuele herkwalficatie door de Hoge Raad (Bron: Verslagboek 2010-2011, p.11)

Aantal	Type adviesaanvragen 2010
797	Herstellvordering (art. 6.1.7 VCRO)
20	Hoven en rechtbanken (art. 7.7.3 VCRO)
1	Vlaamse overheid (art. 6.1.23 VCRO)
8	Niet bevoegd
	1 Ambtshalve uitvoering
	1 Verzoek tot heroverweging
	5 Dwangsomverzoek
	1 Andere (geen bevoegdheid VCRO)

826	Totaal
------------	---------------

In 2010 verleende de Hoge Raad slechts overgangsmatig advies voor adviesaanvragen over herstellvorderingen daar nog niet alle bevoegdheden die het tot heden kent in werking waren getreden. Van de 826 adviesaanvragen hadden er 797 betrekking op een herstellvordering van gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs en/of colleges van burgemeesters en schepenen.

Tabel 5: overzicht in- en uitstroom adviezen 2011 na eventuele herkwalificatie door de Hoge Raad (Bron: Verslagboek 2010-2011, p.12)

Aantal	Type adviesaanvragen 2011
630	Herstellvordering (art. 6.1.7 VCRO)
1	Ambtshalve uitvoering (art. 6.1.7 VCRO)
16	Verzoek tot heroverweging (art. 6.1.11 VCRO)
20	Opeenvolgende herstellvordering (art. 6.1.13 VCRO)
26	Dwangsomverzoek (art. 6.1.21 VCRO)
1	Bemiddelingsopdracht (art. 6.1.22 VCRO)
12	Hoven en rechtbanken (art. 7.7.3 VCRO)
8	Willig beroep (buiten VCRO)
1	Andere (geen bevoegdheid VCRO)
715	Totaal

Op 31 december 2010 trad het Procedure- en Werkingsreglement van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid in werking. De huidige bevoegdheden van de Hoge Raad traden zo in werking. Dit bracht in de praktijk een aantal integratieproblemen bij de aanvragers te weeg. Iedere aanvraag werd door de Hoge Raad aan onderzoek onderworpen en indien nodig geherkwalificeerd. In functie van die herkwalificatie werd de aanvraag uiteindelijk beoordeeld.

Opnieuw heeft het hoofdaandeel van de adviesaanvragen betrekking op herstellvorderingen, maar het totale aantal aan adviesvragen kent een afname (-13.44%).

Tabel 6: overzicht in- en uitstroom adviezen 2012 na eventuele herkwalificatie door de Hoge Raad (Bron: Hoge Raad voor Handhavingsbeleid 2013)

Aantal	Type adviesaanvragen 2012
514	Herstellvordering (art. 6.1.7 VCRO)
9	Ambtshalve uitvoering (art. 6.1.7 VCRO)
15	Verzoek tot heroverweging (art. 6.1.11 VCRO)
28	Opeenvolgende herstellvordering (art. 6.1.13 VCRO)
1	Betekening vonnissen of arresten (art. 6.1.17 VCRO)
19	Dwangsomverzoek (art. 6.1.21 VCRO)
21	Hoven en rechtbanken (art. 7.7.3 VCRO)
1	Vlaamse overheid (art. 6.1.23 VCRO)
4	Willig beroep (buiten VCRO)
1	Andere (geen bevoegdheid VCRO)
613	Totaal

Ook in 2012 zet deze afname zich verder. Ten opzichte van 2010 is er een afname van 25.79%, ten opzichte van 2011 is dit 14.27%.

3.2.2

Adviesaanvragen naar type-aanvrager

De adviesaanvragen over herstellvorderingen kunnen opgesplitst worden naar het type van aanvrager. Er wordt een onderscheid gemaakt naar: gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, college van burgemeester en schepenen, gezamenlijke adviesaanvragen en hoven en rechtbanken.

Tabel 7: Adviesaanvragen 2010 naar type aanvrager (Bron: Verslagboek 2010-2011, p.13)

Aantal		Type aanvrager 2010
569	69.65	Gewestelijk stedenbouwkundig inspecteurs (SI)
172	21.05	Colleges van burgemeester en schepenen (CBS)
56	6.85	Gezamenlijke adviesvragen (CBS en SI)
20	2.45	Hoven en rechtbanken
817		Totaal (Herstellvordering + Hoven en rechtbanken)

In 2010 is 70% van de adviesaanvragen afkomstig van gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs. Ongeveer 7% wordt gezamenlijk (gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur en college van burgemeester en schepenen) ingediend, terwijl colleges van burgemeester en schepenen alleen goed zijn voor 21%.

Tabel 8: Adviesaanvragen 2011 naar type aanvrager (Bron: Verslagboek 2010-2011, p.13)

Aantal		Type aanvrager 2011
390	60.75	Gewestelijk stedenbouwkundig inspecteurs (SI)
160	24.92	Colleges van burgemeester en schepenen (CBS)
80	12.46	Gezamenlijke adviesvragen (CBS en SI)
12	1.87	Hoven en rechtbanken
642		Totaal (Herstellvordering + Hoven en rechtbanken)

Algemeen kent het aantal adviesaanvragen (herstellvordering + hoven en rechtbanken) in 2011 een daling van 21,42% ten opzichte van 2010. Deze afname is hoofdzakelijk merkbaar bij de aanvragen van de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs. Het aandeel aanvragen van college van burgemeester en schepenen kent in absolute aantallen een kleine daling, maar procentueel neemt hun aandeel licht toe.

Tabel 9: Adviesaanvragen 2012 naar type aanvrager (Bron: Hoge Raad voor Handhavingsbeleid 2013)

Aantal		Type aanvrager 2012
260	48.60	Gewestelijk stedenbouwkundig inspecteurs (SI)
99	18.50	Colleges van burgemeester en schepenen (CBS)
133	24.86	Gezamenlijke adviesvragen (CBS en SI)
22	4.11	Gezamenlijke adviesvragen (SI en CBS)
21	3.93	Hoven en rechtbanken
535		Totaal (Herstellvordering + Hoven en rechtbanken)

De afname van adviesaanvragen zet zich ook door in 2012. Opvallend is de toename van gezamenlijke adviesaanvragen van colleges van burgemeester en schepenen en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs. In 2012 zijn deze adviesaanvragen goed voor 28.97% van de aanvragen. Dit is bijna het drievoud van 2010.

3.2.3

Resultaten van adviesaanvragen

Tot slot kan er inzicht verkregen worden in de resultaten van de adviesvragen over herstellvorderingen. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid maakt hierbij een onderscheid tussen positief advies, positief advies met deels negatief advies, negatief advies. Daarnaast worden een aantal adviesaanvragen als ontvankelijk verklaard.

Tabel 10: Resultaten geadviseerde herstellvorderingen 2010 (Bron: Verslagboek 2010-2011, p.14)

Aantal		Resultaten 2010
513	64.37	Positief
52	6.52	Positief/negatief
225	28.23	Negatief
3	0.38	Ontvankelijk
1	0.13	Positief/ontvankelijk
1	0.13	Positief/negatief ontvankelijk
2	0.25	Geen aanleiding A
797		Totaal

In 2010 verkregen 64.37% van de aanvragen een eensluidend of positief advies. 6.52% kent een deels positief en deels negatief advies. Terwijl 28.23% van de aanvragen een niet-eensluidend of negatief advies meekregen.

Tabel 11: Resultaten geadviseerde herstellvorderingen 2011 (Bron: Verslagboek 2010-2011, p.15)

Aantal		Resultaten 2011
393	62.38	Positief
53	8.41	Positief/negatief
157	24.92	Negatief
8	1.27	Ontvankelijk
9	1.43	Terug gevr.
1	0.16	Positief/Geen Aanleiding Advies
9	1.43	Geen Aanleiding A
630		Totaal

De resultaten in 2011 liggen ongeveer in de lijn van 2010. Er is wel een lichte daling waar te nemen bij het aandeel positieve adviezen.

Tabel 12: Resultaten geadviseerde herstellvorderingen 2012 (Bron: Hoge Raad voor Handhavingsbeleid 2013)

Aantal		Resultaten 2012
385	74.90	Positief

26	3.18	Positief/negatief
91	11.14	Negatief
3	0.37	Onontvankelijk
2	0.24	Positief/onontvankelijk
7	0.86	Geen aanleiding A
514		Totaal

De resultaten van de adviesaanvragen geven in 2012 een iets ander beeld. Het aandeel positief of eensluidende adviezen kent een duidelijke toename. Het aantal negatieve adviezen is met meer dan de helft afgenomen.

3.3

De financiering van het lokale handhavingsbeleid

De handelingen en procedures in het kader van de handhaving van de ruimtelijke ordening brengt specifieke inkomsten en uitgaven met zich mee. Deze worden, wat de Vlaamse Overheid betreft, verrekend op de dienst met afzonderlijk beheer (DAB) Herstelfonds. De algemene tendens is dat de inkomsten de uitgaven elk jaar overstijgen.

De uitgaven binnen het Herstelfonds hebben 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 beslagrechter, uitvoeringsgeschillen bij de rechtbank van eerste aanleg, maar ook de kosten van betekeningen, hypotheekkosten, gerechtsdeurwaarderskosten.
- Specifieke informatica-uitgaven.
- Specifieke investeringsgoederen (wagenpark, meetapparatuur, enz.).

De inkomsten vloeien voort uit:

- Administratieve geldboetes die worden opgelegd bij een doorbreking 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.

In het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening zijn de cijfers tussen 2007 en 2009 opgenomen. Uit analyse van de cijfers tot 2012 kan voor de inkomsten een opsplitsing gemaakt worden naar provincies (vanaf 2008).

De ontvangsten kennen tussen 2007 en 2009 een daling, waarna er weer een toename is met 2011 als absolute uitschieter. Het merendeel van de ontvangsten is afkomstig uit dwangsommen en uitvoeringskosten. Met uitzondering van 2007 schommelt het aandeel dwangsommen en uitvoeringskosten tussen 56% en 67%. Vervolgens zien we het grootste aandeel bij de meerwaarden. Met uitzondering van 2007 (44.51%) zijn de inkomsten fluctuerend tussen 16% en 31%. Uit minnelijke schikkingen waren er geen inkomsten tot 2011. Het aandeel in 2011 (0.53%) en in 2012 (0.52%) is zeer beperkt, dit valt te verklaren doordat de overtreder zelf een aanvraag moet indienen.

Zoals blijkt uit de cijfers is er binnen de provincies zelf een variatie waar te nemen. Hier zijn dan ook moeilijk conclusies aan vast te koppelen. Het totaal aantal ontvangsten tussen 2007 en 2012 bedraagt 14.076.416,46€.

De uitgaven kennen een toenemend verloop, met een kleine uitzondering in 2010. Het merendeel aan uitgaven gaat naar kosten van gerechtelijke procedures, deze schommelen tussen 70% en 96.5%. Het totaal aantal uitgaven bedraagt tussen 2007 en 2012 6.205.900,31€.

Tabel 13: Ontvangsten 2010-2012 in het kader van handhaving (Bron: Vlaamse Overheid 2013, parlementaire vraag nr.560)

ONTVANGSTEN		administratieve boetes	dwangsommen en uitvoeringskosten	meerwaarden	minnelijke schikkingen	TOTAAL
2012		479.998,68	1.802.325,13	454.399,25	14.182,37	2.750.905,43
	Antwerpen	193.600,37	692.543,74	991,57	1.023,37	888.159,05
	Vlaams-Brabant	41.074,29	338.638,96	12.379,62		392.092,87
	West-Vlaanderen	156.773,37	176.201,68	0,00		332.975,05
	Oost-Vlaanderen	34.587,99	116.606,16	26.014,30		177.208,45
	Limburg	53.962,66	478.334,59	415.013,76	13.159,00	960.470,01
2011		367.684,75	1.790.970,52	996.824,72	16.843,00	3.172.322,99
	Antwerpen	119.626,46	452.939,98	0,00		572.566,44
	Vlaams-Brabant	40.900,00	327.059,51	2.000,00		369.959,51
	West-Vlaanderen	97.746,45	110.622,00	869.679,44		1.078.047,89
	Oost-Vlaanderen	4.750,00	467.895,88	11.752,00		484.397,88
	Limburg	104.661,84	432.453,15	113.393,28	16.843,00	667.351,27
2010		364.062,25	1.161.124,18	509.135,14	0,00	2.034.321,57
	Antwerpen	97.650,43	124.206,46	1.986,22		223.843,11
	Vlaams-Brabant	9.750,00	113.536,99	157.236,99		280.523,98
	West-Vlaanderen	84.214,17	282.601,93	12.774,40		379.590,50
	Oost-Vlaanderen	22.848,52	237.485,30	64.000,14		324.333,96
	Limburg	149.599,13	403.293,50	273.137,39		826.030,02

Tabel 14: Ontvangsten 2010-2012 in het kader van handhaving (Bron: Vlaamse Overheid 2013, parlementaire vraag nr.560)

ONTVANGSTEN		administratieve boetes	dwangsommen en uitvoeringskosten	meerwaarden	minnelijke schikkingen	TOTAAL
2009		205.093,03	1.213.411,17	448.097,47	0,00	1.866.601,67
	Antwerpen	96.777,55	174.363,77	690,00		271.831,32
	Vlaams-Brabant	9.486,89	292.357,01	32.551,39		334.395,29
	West-Vlaanderen	49.136,34	147.678,41	169.007,83		365.822,58
	Oost-Vlaanderen	20.460,00	460.079,54	218.720,54		699.260,08
	Limburg	29.232,25	138.932,44	27.127,71		195.292,40
2008		312.851,42	1.309.920,48	318.350,90	0,00	1.941.122,80
	Antwerpen	173.094,19	225.693,54	5.663,88		404.451,61
	Vlaams-Brabant	21.072,70	193.370,09	7.514,50		221.957,29
	West-Vlaanderen	73.956,76	128.025,33	7.232,96		209.215,05
	Oost-Vlaanderen	16.927,77	331.917,61	270.594,24		619.439,62
	Limburg	27.800,00	430.913,91	27.345,32		486.059,23
2007		222.446,00	1.060.000,00	1.028.696,00	0,00	2.311.142,00

Tabel 15: Uitgaven 2007-2012 in het kader van handhaving (Bron: Vlaamse Overheid 2013, parlementaire vraag nr.560)

UITGAVEN	kosten gerechtelijke procedures	informatica	investeringsgoederen	TOTAAL
2012	1.119.780,06	151.393,10	0,00	1.271.173,16
2011	1.145.516,01	42.559,32	0,00	1.188.075,33
2010	887.096,82	0,00	0,00	887.096,82
2009	835.425,00	158.000,00	5.000,00	998.425,00
2009 RPV	86.287,00			86.287,00
2008	864.843,00	86.000,00	41.000,00	991.843,00
2007	688.000,00	60.000,00	35.000,00	783.000,00

3.4 Conclusie omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse geeft cijfers weer tussen 1998 en 2012. Wegens verschillende wijzigingen op decretaal vlak in deze 15-jarige periode kunnen geen sluitende conclusies getrokken worden. Met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in 2009 brak een periode van decretaale rust aan. De cijfers die dateren van na het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de invoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening geven wel een aantal indicaties, maar voorzichtigheid is nog steeds geboden.

Wat we duidelijk kunnen vaststellen is dat het aantal processen-verbaal over de laatste 15 jaar vrij stabiel is gebleven, met een bovengemiddeld aantal in de laatste drie werkingsjaren. Het aandeel van het Agentschap Inspectie RWO kent hierin een duidelijke toename, ook al is er tussen de provinciale buitendiensten wel een verschil merkbaar. De toename bij het Agentschap Inspectie RWO is een indicatie van het sterker inzetten op verbaliseren van overtredingen.

Het preventieve stakingsbevel kent een zeer duidelijke toename, met dit instrument trachten handhavers de overtredingen binnen de perken te houden. Het sterker inzetten op dit instrument kadert in de preventieve visie van het Agentschap Inspectie RWO die eveneens wordt uitgedragen in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening.

Het aantal herstellvorderingen kent dan weer een sterke daling. Deze daling hangt samen met een aantal decreetswijzigingen en de adviesverplichting bij de herstellvordering. De daling van herstellvorderingen kan ook een indicatie zijn van het sterker inzetten op preventieve instrumenten om overtredingen op te lossen. Door preventiever te werken, zal men minder snel overgaan tot een herstellvordering.

De daling in herstellvorderingen blijkt ook uit de cijfers van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Het aantal adviesaanvragen kent een jaarlijkse daling, waarbij het aantal aanvragen van gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs het sterkst afneemt. Anderzijds nemen gezamenlijke aanvragen van colleges van burgemeesters en schepenen en gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs toe, dit geeft een indicatie van een grotere betrokkenheid van lokale besturen. Het aantal positieve adviezen kent een toename, dit is mogelijks te verklaren door het inzetten op een hogere kwaliteit van herstellvorderingen en de mogelijkheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid om bijkomend onderzoek te verrichten of stukken en informatie op te vragen bij de indiener.

Voor andere zaken is het veel moeilijker om een mogelijke indicatie aan te stippen. De daling van het aantal effectieve veroordelingen tussen 1998 en 2012 is moeilijk te verklaren. Dit kan het gevolg zijn van een verminderd optreden tegen bouw misdrijven, een daling van de pakkans, maar evenzeer van een sterkere inzet op preventieve werking en het aanmanen tot vrijwillig herstel.

Op financieel vlak kan er tot slot geconcludeerd worden dat de Dienst Afzonderlijk Beheer Herstelfond een reserve heeft kunnen opbouwen. De inkomsten liggen ieder jaar aanzienlijk hoger dan de uitgaven, deze laatste liggen wel in stijgende lijn.

4 Kwantitatief onderzoek

4.1 Inzet van het handhavingsinstrumentarium

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 stelt in zijn operationele doelstellingen zeer duidelijk dat een systematische monitoring van het handhavingsbeleid noodzakelijk is. De cijfers dienen eenduidig te zijn en ieder bestuursniveau/partner dient zijn verantwoordelijkheid op te nemen om cijfers te verzamelen. De verantwoordelijkheid voor deze monitoring werd bij het Departement Ruimte Vlaanderen gelegd.

Er worden twee doelstellingen vooropgesteld:

- Evaluatie van de bestaande instrumenten. De verschillende stappen in het handhavingsproces moeten met elkaar in verband kunnen gebracht worden.
- Opbouw van cijfermateriaal zodat het handhavingsbeleid kan geëvalueerd en bijgesteld worden.

Binnen de handhavingsmonitor zijn de verschillende indicatoren geclusterd in vijf thema's:

- Gemeentelijke bestuurskracht
- Gerechtelijke handhaving
- Beter voorkomen dan genezen
- Integratie vergunnen-handhaven
- Integratie plannen-handhaven

De handhavingsmonitor is volop in ontwikkeling. Uit het stappenplan monitoring Handhaving 2012 met vervolgttraject blijkt dat men sinds 1 augustus 2012 gestart is met het operationeel maken van de eerste versie van de monitor, het nagaan over de mogelijkheden voor geografische koppeling en het verzamelen van gegevens van derden. Deze zaken werden vooropgesteld als korte termijn doelstellingen en liepen tot eind december 2012.

De middellange termijn neemt volledig 2013 in beslag. Sinds januari 2013 maakt men werk van het verder verzamelen van gegevens van derden, het verrijken en uitbreiden van de monitorset en het verder uitwerken van geografische koppelingen. Deze fase loopt naar zijn einde.

Wat de lange termijn doelstellingen betreft zijn er nog geen start- en einddata vastgelegd. Het is evenwel de bedoeling om een specifiek actieplan lange termijn op te maken en het monitoren van de inspanningen van de gemeenten verder uit te werken. Tot slot streeft men naar een 'kleine ontvoogding', dit houdt in dat er een opvolging is van de aanmaak van plannen- en vergunningenregister in functie van de volledigheid en correctheid van de data voor de handhavingsmonitor.

4.1.1 Gemeentelijke bestuurskracht

De indicatoren bij dit thema tonen de gemeentelijke bestuurskracht in het handhavingsbeleid aan. De doelstelling is na te gaan of gemeenten de nodige inspanningen leveren om hun lokale handhaving verder uit te bouwen.

Naast de administratieve indelingen en demografische gegevens bevat 'gemeentelijke bestuurskracht' gegevens over de ontvoogdingsvoorwaarden. Gemeenten kunnen aanspraak maken op een vergunningsautonomie of ontvoogding indien ze beschikken over:

- Een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan
- Een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar
- Een conform verklaard plannenregister
- Een vastgesteld vergunningenregister
- Een register van de onbebouwde percelen

Ontvoogde gemeenten hebben vaak een beter uitgebouwde dienst ruimtelijke ordening en een bewuster ruimtelijk ordeningsbeleid. Op 1 oktober 2013 zijn in totaal 169 van de 308 Vlaamse gemeenten ontvoogd. De eerste jaren kwam de ontvoogding gestaag op gang, maar het voorbije jaar verkregen maar liefst 51 gemeenten een vergunningsautonomie.

Tabel 16: Ontvoogde Vlaamse gemeenten (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

Jaar van ontvoogding	Aantal gemeenten
2005	2
2006	4
2007	15
2008	17
2009	15
2010	25
2011	19
2012	21
2013	51

Om specifiek na te gaan welke inspanningen een gemeente levert op vlak van handhaving zijn er een aantal indicatoren ontworpen:

- Is er een handhavingsplan?
- Is er een handhavingsprotocol?
- Aantal ambtenaren met handhavingsbevoegdheid?
- Is er een programmatorische visie?
- Is er een communicatiebeleid?

Deze indicatoren zijn momenteel nog niet beschikbaar. Het is met andere woorden onmogelijk om op basis van deze indicatoren een beeld te verkrijgen van de inspanningen die de gemeenten leveren op vlak van handhaving. Bijkomend dient afgevraagd te worden of deze indicatoren voldoende zijn om een geschikt beeld te krijgen van de inzet van een gemeente? De opmaak van het handhavingsplan of – protocol, het ontwikkelen van een programmatorische visie en een communicatiebeleid zijn doelstellingen van het Handhavingsplan om tot een beleidsmatige en procesmatige aanpak van handhaving ruimtelijke ordening te komen.

Het feit dat deze zaken ontbreken of nog niet werden gecommuniceerd met het oog op de handhavingsmonitor wijst er niet noodzakelijk op dat gemeenten geen inspanningen leveren. Er worden processen-verbaal opgemaakt, stakingsbevelen opgelegd en herstellvorderingen opgemaakt (zie verder). Het is mogelijk voor het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid om aan deze cijfers gemeenten te koppelen, evenals bekend is welke ambtenaren over handhavingsbevoegdheid beschikken. De vraag dringt zich dan ook op of de indicator gemeentelijke bestuurskracht niet moet worden uitgebreid.

4.1.2 Gerechtelijke handhavingprocedure

Een rechtbank kan conform Art. 6.1.41 van de Codex Ruimtelijke Ordening bevelen om naast de straf:

- De plaats in oorspronkelijke toestand te herstellen.
- Strijdig gebruik te staken.
- Bouw- of aanpassingswerken uit te voeren.
- Het betalen van een geldsom die gelijk is aan de meerwaarde die het goed heeft verkregen door het misdrijf.

Via de verschillende indicatoren is vooropgesteld om na te gaan in welke mate de hoven en rechtbanken het handhavingbeleid volgen, in welke mate de vorderingen worden toegekend en in welke mate een overtreding leidt tot regularisatie.

4.1.2.1 Uitspraken

Indien een bouwovertrading niet wordt afgehandeld onder de vorm van een minnelijke schikking of een regularisatie, dan kan deze uitmonden in een uitspraak van de rechter. Het zijn de uitspraken in 'kracht van gewijsde' die van belang zijn, er is geen verzet of beroep meer mogelijk. De Codex Ruimtelijke Ordening voorziet de mogelijkheid om een vordering in te stellen voor zowel de strafrechter als voor de burgerlijke rechter.

Het aantal vonnissen/arresten (50.9%) en uitspraken in kracht van gewijsde (49.1%) liggen jaarlijks in evenwicht. Het totale aantal uitspraken in kracht van gewijsde kent tussen 2008 en 2012 een afname van 44.4%. Dit is te koppelen aan het aantal herstellvorderingen (zie 3.1.1.2). Ook daar is een duidelijke daling waar te nemen, logischerwijs dalen dan ook het aantal uitspraken.

Tabel 17: Kracht van gewijsde algemeen (Bron: Handhavingmonitor 2013)

	2008	2009	2010	2011	2012
Vonnis/arrest	276	206	131	130	126
Kracht van gewijsde	266	201	127	126	118

De meeste uitspraken zijn te situeren in het arrondissement Hasselt (15.87%), Dendermonde (15.75%) en Gent (14.56%). Binnen het arrondissement Mechelen zijn er de minste uitspraken (1.31%).

Tabel 18: Kracht van gewijsde naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

Arrondissement	Uitspraak	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	vonnis/arrest	15	21	12	13	10
	kracht van gewijsde	15	21	12	13	9
Brugge	vonnis/arrest	15	7	8	14	11
	kracht van gewijsde	13	7	7	12	10
Brussel	vonnis/arrest	10	6	4	13	4
	kracht van gewijsde	9	5	4	13	4
Dendermonde	vonnis/arrest	66	26	18	15	8
	kracht van gewijsde	65	26	18	15	8
Gent	vonnis/arrest	44	31	22	17	11
	kracht van	44	31	20	17	10

	gewijsde					
Hasselt	vonnis/arrest	29	42	29	17	17
	kracht van gewijsde	29	42	29	17	16
Ieper	vonnis/arrest	7	1	2	6	7
	kracht van gewijsde	6	0	2	5	7
Kortrijk	vonnis/arrest	14	8	2	6	8
	kracht van gewijsde	11	6	1	6	6
Leuven	vonnis/arrest	25	17	11	10	19
	kracht van gewijsde	25	16	11	10	18
Mechelen	vonnis/arrest	4	4	2	-	1
	kracht van gewijsde	4	4	2	-	1
Oudenaarde	vonnis/arrest	6	8	1	-	1
	kracht van gewijsde	5	8	1	-	1
Tongeren	vonnis/arrest	24	19	14	13	18
	kracht van gewijsde	24	19	14	12	17
Turnhout	vonnis/arrest	12	13	1	2	4
	kracht van gewijsde	11	13	1	2	4
Veurne	vonnis/arrest	5	3	5	4	7
	kracht van gewijsde	5	3	5	4	7

4.1.2.2

Kracht van gewijsde

De uitspraken in kracht van gewijsde worden opgesplitst naar een uitspraak binnen een correctionele procedure of een uitspraak binnen een burgerlijke procedure. Het standaardtraject is dat het parket de zaak voor de correctionele rechtbank brengt. Indien het parket echter seponeert door bv. geen prioriteit of blijk geeft niets te zullen ondernemen, bestaat er nog steeds de mogelijkheid dat het Agentschap Inspectie RWO een herstellvordering opstelt en advies vraagt aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Op basis hiervan kan een dagvaarding volgen voor een burgerlijke rechtbank.

87.9% van de uitspraken gebeurt bij een correctionele procedure en volgt het standaardtraject, bij 12.1% van de uitspraken is het Agentschap Inspectie RWO zelf overgegaan tot een burgerlijke procedure.

Tabel 19: Kracht van gewijsde detail (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

	2008	2009	2010	2011	2012
Correctioneel	247	178	114	100	98
Burgerlijk	19	23	13	26	20
	266	201	127	126	118

Wanneer de uitspraken worden uitgesplitst naar arrondissement zien we logischerwijs dat Hasselt (16.7%), Dendermonde (16.7%) en Gent (15.5%) het meeste correctionele uitspraken hebben. Op vlak van burgerlijke uitspraken steekt

Tongeren (33.7%) en duidelijk bovenuit, gevolgd door Brussel (10.9%), Dendermonde (9.9%) en Hasselt (8.9%).

Tabel 20: Kracht van gewijsde naar arrondissement (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

Arrondissement	Uitspraak	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	correctioneel	15	21	12	12	9
	burgerlijk	0	0	0	1	0
Brugge	correctioneel	10	7	6	10	8
	burgerlijk	3	0	1	2	2
Brussel	correctioneel	5	0	4	12	3
	burgerlijk	4	5	0	1	1
Dendermonde	correctioneel	63	25	17	10	8
	burgerlijk	2	1	1	5	0
Gent	correctioneel	40	28	20	16	10
	burgerlijk	4	3	0	1	0
Hasselt	correctioneel	27	40	27	14	15
	burgerlijk	2	2	2	3	1
Ieper	correctioneel	6	-	1	5	7
	burgerlijk	0	-	1	0	0
Kortrijk	correctioneel	11	6	0	4	3
	burgerlijk	0	0	1	2	3
Leuven	correctioneel	25	16	11	10	17
	burgerlijk	0	0	0	0	1
Mechelen	correctioneel	4	4	2	-	1
	burgerlijk	0	0	0	-	0
Oudenaarde	correctioneel	4	6	1	-	0
	burgerlijk	1	2	0	-	1
Tongeren	correctioneel	21	10	9	4	8
	burgerlijk	3	9	5	8	9
Turnhout	correctioneel	11	12	1	2	4
	burgerlijk	0	1	0	0	0
Veurne	correctioneel	5	3	3	1	5
	burgerlijk	0	0	2	3	2

4.1.2.3

Correctionele procedure

Na iedere procedure volgt een uitspraak. Deze kan leiden tot een uitspraak met herstel (oorspronkelijke staat, aanpassingswerken, meerwaarde), zonder herstel of een vrijspraak. 86% van de correctionele uitspraken tussen 2008 en 2012 leggen een herstel op, 9.6% legt geen herstel op en 4.3% mondt uit in een vrijspraak. Opvallend is de herleiding van de uitspraken zonder herstel of vrijspraak sinds 2010. Dit kan wijzen op een stijgende kwaliteit van het opsporingsonderzoek (opmaak proces-verbaal) en de vervolging (opmaak herstellvordering).

Tabel 21: Uitspraken correctionele procedure jaartotalen (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

Uitspraak	2008	2009	2010	2011	2012
Met herstel	188	139	109	100	98
Zonder herstel	40	26	5	0	0
Vrijspraak	19	13	0	0	0
	247	178	114	100	98

Het grootste aantal correctionele uitspraken met herstel situeren zich logischerwijs opnieuw in de arrondissementen met de meeste uitspraken in kracht van gewijsde, Dendermonde (16.4%), Hasselt (15.1%) en Gent (14.7%). Binnen Dendermonde (28.1%) en Hasselt (21.9%) zien we de meeste vrijspraken.

Tabel 22: Uitspraken correctionele procedure naar arrondissement (Bron: handhavingmonitor 2013)

Arrondissement	Uitspraak	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	met herstel	13	14	12	12	9
	zonder herstel	1	5	0	0	0
	vrijspraak	1	2	0	0	0
Brugge	met herstel	9	7	6	10	8
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	1	0	0	0	0
Brussel	met herstel	3	0	4	12	3
	zonder herstel	1	0	0	0	0
	vrijspraak	1	0	0	0	0
Dendermonde	met herstel	50	20	16	10	8
	zonder herstel	7	2	1	0	0
	vrijspraak	6	3	0	0	0
Gent	met herstel	26	22	19	16	10
	zonder herstel	10	5	1	0	0
	vrijspraak	4	1	0	0	0
Hasselt	met herstel	17	25	25	14	15
	zonder herstel	8	10	2	0	0
	vrijspraak	2	5	0	0	0
Ieper	met herstel	6	0	1	5	7
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Kortrijk	met herstel	8	5	0	4	3
	zonder herstel	3	0	0	0	0
	vrijspraak	0	1	0	0	0
Leuven	met herstel	23	15	11	10	17
	zonder herstel	2	1	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Mechelen	met herstel	3	4	2	2	1
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	1	0	0	0	0
Oudenaarde	met herstel	2	5	1	0	0
	zonder herstel	1	1	0	0	0
	vrijspraak	1	0	0	0	0
Tongeren	met herstel	14	9	9	4	8
	zonder herstel	5	1	0	0	0
	vrijspraak	2	0	0	0	0
Turnhout	met herstel	9	10	1	2	4
	zonder herstel	2	1	0	0	0
	vrijspraak	0	1	0	0	0
Veurne	met herstel	5	3	2	1	5
	zonder herstel	0	0	1	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0

4.1.2.4

Burgerlijke procedure

Ook bij de burgerlijke procedure volgt een uitspraak die betrekking heeft op herstel, zonder herstel of een vrijspraak. Tussen 2008 en 2012 werd in 96% van de gevallen een herstel opgelegd. 1% werd vrijgesproken.

Tabel 23: Uitspraken burgerlijke procedure jaartotalen (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

Uitspraak	2008	2009	2010	2011	2012
met herstel	17	21	13	26	20
zonder herstel	1	2	0	0	0
vrijspraak	1	0	0	0	0
	19	23	13	26	20

Uitspraken met herstel na een burgerlijke procedure komen hoofdzakelijk voor in de arrondissementen Tongeren (33%), Brussel (11.3%) en Dendermonde (9.3%). Gezien het zeer lage aantal uitspraken zonder herstel en vrijspraken, zijn onderstaande cijfer louter indicatief.

Tabel 24: Uitspraken burgerlijke procedure naar arrondissement (Bron: handhavingsmonitor 2013)

Arrondissement	Uitspraak	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	met herstel	0	0	0	1	0
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Brugge	met herstel	3	0	1	2	2
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Brussel	met herstel	4	5	0	1	1
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Dendermonde	met herstel	2	1	1	5	0
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Gent	met herstel	4	3	0	1	0
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Hasselt	met herstel	1	1	2	3	1
	zonder herstel	0	1	0	0	0
	vrijspraak	1	0	0	0	0
Ieper	met herstel	0	0	1	0	0
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Kortrijk	met herstel	0	0	1	2	3
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Leuven	met herstel	0	0	0	0	1
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Mechelen	met herstel	0	0	0	0	0
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Oudenaarde	met herstel	1	2	0	0	1
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Tongeren	met herstel	2	8	5	8	9

	zonder herstel vrijspraak	1 0	1 0	0 0	0 0	0 0
Turnhout	met herstel zonder herstel	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
	vrijspraak	0	0	0	0	0
Veurne	met herstel	0	1	2	3	2
	zonder herstel	0	0	0	0	0
	vrijspraak	0	0	0	0	0

4.1.2.5

Seponeringen

Tot slot worden voor de gerechtelijke handhavingprocedure het aantal seponeringen opgenomen in de handhavingmonitor. Tussen 2008 en 2012 werden 2.343 zaken geseponneerd, jaarlijks is hierin een toename waar te nemen. Het grootste aantal seponeringen situeren zich in de arrondissementen Dendermonde (21.7%), Gent (15.9%), Hasselt (12.5%) en Brussel (11.7%). Een hoge seponeringsgraad kan het gevolg zijn van niet op elkaar afgestemde prioriteiten (lokale prioriteiten vs. prioriteiten van het parket), een lage vervolgingsgraad van het parket, enz. Diepgaander onderzoek per parket is echter noodzakelijk om de ware redenen te detecteren.

Tabel 25: Aantal seponeringen naar arrondissement (bron: Handhavingmonitor 2013)

Arrondissement	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	1	2	11	18	98
Brugge	1	14	7	19	10
Brussel	17	100	43	70	45
Dendermonde	74	59	116	107	152
Gent	27	60	116	107	63
Hasselt	34	51	87	74	46
Kortrijk	-	2	8	2	8
Leuven	18	74	69	24	44
Mechelen	1	1	6	23	24
Oudenaarde	25	22	11	14	14
Tongeren	4	30	23	30	5
Turnhout	21	28	34	39	89
Veurne	1	1	2	7	8
onbekend	0	2	0	0	0
	224	446	533	534	606

4.1.3 Beter voorkomen dan genezen

De indicatoren bij het thema 'beter voorkomen dan genezen' trachten na te gaan welke inspanningen worden geleverd om te vermijden dat een bouwovertreiding uiteindelijk aanleiding (moet) geven tot het instellen van een vordering voor de rechtbank.

Binnen de handhavingmonitor zijn cijfers opgenomen over:

- Klachten
- Processen-verbaal
- Stakingsbevelen
- Aanmaningen
- Bekrachtigingen/Stilleggingen
- Doorbrekingen

4.1.3.1 Klachten

Vaak start de vaststelling van een bouwovertreiding met het ontvangen van een klacht. De klachten die worden opgenomen zijn vermoedelijke overtredingen van de stedenbouwwetgeving. Niet iedere klacht leidt dus uiteindelijk tot een behandeling. Sommige klachten worden ook niet aanzien als een prioriteit. De klachten die in de handhavingmonitor zijn opgenomen, zijn klachten die betrekking hebben op het Agentschap Inspectie RWO.

Een tweede doelstelling van deze indicator is het nagaan of klachten worden bijgehouden door gemeenten, op welke manier en hoe er verder wordt mee omgegaan. Dit kan niet worden afgeleid uit de beschikbare gegevens.

Tabel 26: aantal klachten naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	27	52	31	28	19
Brugge	45	50	49	59	69
Brussel	66	101	92	135	101
Dendermonde	60	62	76	54	103
Gent	47	43	46	61	56
Hasselt	65	121	110	112	117
Ieper	12	9	2	13	3
Kortrijk	28	23	19	34	38
Leuven	42	121	89	129	133
Mechelen	17	14	10	14	14
Oudenaarde	12	24	17	25	20
Tongeren	77	154	109	110	69
Turnhout	24	60	45	36	41
Veurne	7	7	14	24	18
onbekend	-	-	-	2	-
	529	841	709	836	801

Tussen 2008 en 2009 is er een sterke toename, vanaf dan zijn het aantal klachten min of meer stabiel. Ruimtelijk gezien situeren de meeste klachten in absolute aantallen zich in de grote steden (Antwerpen, Gent, Brugge,...) en in de provincie Limburg (arrondissement Hasselt en Tongeren).

4.1.3.2

Processen-verbaal

Wanneer een inbreuk op de regelgeving wordt vastgesteld dient elke verbalisant, ongeacht of het een ambtenaar of een politieagent betreft, een proces-verbaal op te stellen. Bij dit proces-verbaal worden zoveel mogelijk gegevens over het tijdstip van de overtreding opgenomen met vermelding van bewijselementen die de datering ondersteunen.

Belangrijk is te vermelden dat niet alle pv's worden overgemaakt aan het Departement, bijgevolg zijn de beschikbare data onvolledig. Op basis van de beschikbare data kan wel geconcludeerd worden dat het aantal processen-verbaal in stijgende lijn is. Daarbij valt op dat het aandeel van het Agentschap Inspectie RWO sterkt toeneemt.

Tabel 27: aantal processen verbaal naar arrondissementen (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

		2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	PV's IRWO	22	24	51	49	70
	PV's politie/gemeente	410	304	338	332	359
Brugge	PV's IRWO	24	95	132	115	124
	PV's politie/gemeente	190	269	229	267	224
Brussel	PV's IRWO	111	67	62	91	91
	PV's politie/gemeente	193	184	172	190	156
Dendermonde	PV's IRWO	19	19	63	27	122
	PV's politie/gemeente	240	244	241	296	284
Gent	PV's IRWO	8	22	41	40	39
	PV's politie/gemeente	200	245	169	220	195
Hasselt	PV's IRWO	94	72	122	95	74
	PV's politie/gemeente	109	116	140	101	128
Ieper	PV's IRWO	4	10	5	16	8
	PV's politie/gemeente	48	35	24	35	30
Kortrijk	PV's IRWO	34	36	36	53	52
	PV's politie/gemeente	70	82	106	71	76
Leuven	PV's IRWO	44	65	86	64	164
	PV's politie/gemeente	170	148	120	140	193
Mechelen	PV's IRWO	10	31	32	43	44
	PV's politie/gemeente	136	80	88	118	97
Oudenaarde	PV's IRWO	0	13	15	7	7
	PV's politie/gemeente	60	48	52	83	56
Tongeren	PV's IRWO	64	114	114	84	43
	PV's politie/gemeente	117	98	150	135	134
Turnhout	PV's IRWO	17	37	34	40	31
	PV's politie/gemeente	335	359	236	172	213
Veurne	PV's IRWO	12	19	41	36	23
	PV's	14	25	33	50	42

	politie/gemeente					
Onbekend	PV's IRWO	-	2	-	-	-
	PV's politie/gemeente	-	1	-	-	-

Totaal PV's IRWO	463	626	834	760	892
Totaal PV's politie/gemeente	2.292	2.238	2.098	2.210	2.187

Totaal	2.755	2.864	2.932	2.970	3.079
---------------	-------	-------	-------	-------	-------

De toename van het aantal processen verbaal door het Agentschap Inspectie RWO is, zoals reeds vermeld bij de cijfer en kengetallen, te verklaren door het sterker inzetten van gewestelijke middelen. Dit werpt duidelijk zijn vruchten af.

Ruimtelijk gezien hebben het totaal aantal processen verbaal vooral betrekking op de grote steden (Antwerpen, Gent, Brugge, Hasselt, Genk, Aalst,...). Het Agentschap Inspectie RWO is voornamelijk actief in de provincie Limburg. De laatste jaren is een toename merkbaar in de provincie West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant.

4.1.3.3

Processen-verbaal voor voltooide inbreuken

Bij een te ver gevorderde inbreuk is een stakingsbevel overbodig, het is dus niet meer nuttig om de overtreding stil te leggen. Bij dergelijke cases wordt een proces verbaal opgemaakt voor voltooide inbreuken. Gemiddeld zijn de pv's voltooide inbreuken goed voor 59.95% van alle pv's de afgelopen vijf jaar. 2008 is hierbij de uitschieter met 72.16%, 2012 met 53.46%. Daartussen schommelt het aandeel rond de 58%.

Tabel 28: aantal processen verbaal voor voltooide inbreuken (Bron: handhavingmonitor 2013)

		2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	PV's	432	328	389	381	429
	PV's voltooide inbr.	297	174	219	173	136
Brugge	PV's	214	364	361	382	348
	PV's voltooide inbr.	141	188	225	226	214
Brussel	PV's	304	251	234	281	247
	PV's voltooide inbr.	249	146	147	183	151
Dendermonde	PV's	259	263	304	323	406
	PV's voltooide inbr.	136	181	170	213	228
Gent	PV's	208	267	210	260	234
	PV's voltooide inbr.	138	156	114	144	135
Hasselt	PV's	203	188	262	196	202
	PV's voltooide inbr.	169	117	173	119	148
Ieper	PV's	52	45	29	51	38
	PV's voltooide inbr.	34	21	15	34	24
Kortrijk	PV's	104	118	142	124	128
	PV's voltooide inbr.	57	58	84	72	77
Leuven	PV's	214	213	206	204	357
	PV's voltooide inbr.	183	134	127	129	195
Mechelen	PV's	146	111	120	161	141
	PV's voltooide inbr.	127	58	46	43	53
Oudenaarde	PV's	60	61	67	90	63
	PV's voltooide inbr.	27	28	47	55	35
Tongeren	PV's	181	212	264	219	177
	PV's voltooide inbr.	152	151	178	147	135
Turnhout	PV's	352	396	270	212	244
	PV's voltooide inbr.	260	224	159	124	80
Veurne	PV's	26	44	74	86	65
	PV's voltooide inbr.	18	25	49	43	35
Onbekend	PV's	-	3	-	-	-
	PV's voltooide inbr.	-	0	-	-	-
PV's		2.755	2.864	2.932	2.970	3.079
PV's voltooide inbreuken		1.988	1.661	1.753	1.705	1.646

4.1.3.4

Stakingsbevelen

Zoals in punt 3.1.1.1. reeds vermeld tracht men het stakingsbevel in te zetten als preventief handhavingsinstrument. Dit stakingsbevel tracht ervoor te zorgen dat een overtreding beperkt blijft. Ieder stakingsbevel wordt overgemaakt aan het Agentschap Inspectie RWO om bekrachtigd te kunnen worden door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur. Hierdoor beschikt het Departement over alle stakingsbevelen.

Er wordt een onderscheid gemaakt naar stilleggen van gebruik en stilleggen van werken. Dit kan gekoppeld worden aan het aantal pv's. Zo een 45.14% van de processen-verbaal kennen een stakingsbevel. Dit stakingsbevel heeft voor 34.73% betrekking op het stilleggen van gebruik en voor 65.27% op het stilleggen van werken.

Tabel 29: aantal stakingsbevelen (Bron: Handhavingmonitor 2013)

Stakingsbevelen	2008	2009	2010	2011	2012
aantal pv's	2.755	2.864	2.932	2.970	3.079
stilleggen gebruik	255	467	406	493	668
stilleggen werken	581	900	918	920	983
	836	1.367	1.324	1.413	1.651

Op vlak van arrondissementen is te zien dat in Ieper (70.23%), Brugge (57.16%), Mechelen (56.11%) en Antwerpen (54.47%) de stakingsbevelen van toepassing zijn op meer dan de helft van alle processen-verbaal.

Tabel 30: aantal stakingsbevelen naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

		2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	aantal pv's	432	328	389	381	429
	stilleggen gebruik	78	76	73	93	128
	stilleggen werken	79	91	108	143	198
	totaal stakingsbevelen	157	167	181	236	326
Brugge	aantal pv's	214	364	361	382	348
	stilleggen gebruik	18	107	80	87	70
	stilleggen werken	68	163	122	121	118
	totaal stakingsbevelen	86	270	202	208	188
Brussel	aantal pv's	304	251	234	281	247
	stilleggen gebruik	16	21	17	27	45
	stilleggen werken	46	87	75	82	63
	totaal stakingsbevelen	62	108	92	109	108
Dendermonde	aantal pv's	259	263	304	323	406
	stilleggen gebruik	15	6	22	29	62
	stilleggen werken	118	80	119	87	128
	totaal stakingsbevelen	133	86	141	116	190
Gent	aantal pv's	208	267	210	260	234
	stilleggen gebruik	7	16	18	26	24
	stilleggen werken	68	100	82	98	84
	totaal stakingsbevelen	75	116	100	124	108
Hasselt	aantal pv's	203	188	262	196	202
	stilleggen gebruik	4	16	17	18	11
	stilleggen werken	31	64	77	65	46
	totaal stakingsbevelen	35	80	94	83	57
Ieper	aantal pv's	52	45	29	51	38
	stilleggen gebruik	11	16	8	3	11
	stilleggen werken	11	18	12	15	46
	totaal stakingsbevelen	22	34	20	18	57
Kortrijk	aantal pv's	104	118	142	124	128
	stilleggen gebruik	23	25	22	23	27
	stilleggen werken	25	43	42	36	32
	totaal stakingsbevelen	48	68	64	59	59
Leuven	aantal pv's	214	213	206	204	357
	stilleggen gebruik	4	22	27	29	106

	stilleggen werken	28	60	61	58	121
	totaal stakingsbevelen	32	82	88	87	227
Mechelen	aantal pv's	146	111	120	161	141
	stilleggen gebruik	9	32	43	74	54
	stilleggen werken	12	25	46	49	37
	totaal stakingsbevelen	21	57	89	123	91
Oudenaarde	aantal pv's	60	61	67	90	63
	stilleggen gebruik	0	1	2	5	8
	stilleggen werken	33	33	18	31	21
	totaal stakingsbevelen	33	34	20	36	29
Tongeren	aantal pv's	181	212	264	219	177
	stilleggen gebruik	9	11	8	11	5
	stilleggen werken	21	52	80	63	38
	totaal stakingsbevelen	30	63	88	74	43
Turnhout	aantal pv's	352	396	270	212	244
	stilleggen gebruik	56	113	64	45	109
	stilleggen werken	38	67	56	51	68
	totaal stakingsbevelen	94	180	120	96	177
Veurne	aantal pv's	26	44	74	86	65
	stilleggen gebruik	5	5	5	23	11
	stilleggen werken	3	14	20	21	21
	totaal stakingsbevelen	8	19	25	44	32
Onbekend	aantal pv's	-	3	-	-	-
	stilleggen gebruik	-	0	-	-	-
	stilleggen werken	-	3	-	-	-
	totaal stakingsbevelen	-	3	-	-	-

4.1.3.5

Aanmaningen

Dit instrument gaat preventief te werk, het zou een betrokkene moeten aanzetten om zijn/haar situatie recht te zetten. Dit kan gaan over een regularisatie aanvragen, het spontaan afbreken van de situatie, de situatie aanpassen een vergunde toestand, een minnelijke schikking afsluiten,...

Binnen de handhavingmonitor zijn enkel gegevens opgenomen van het Agentschap Inspectie RWO, met de gemeenten dient een verdere afstemming te gebeuren. Het is duidelijk dat het Agentschap Inspectie RWO bij ieder proces-verbaal ook een aanmaning opmaakt. De cijfer van de aanmaningen komen dus overeen met het aantal processen-verbaal IRWO (1.4.3.2). Het aantal aanmaningen kent dus eveneens een stijgende trend.

Tabel 31: aantal aanmaningen naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	22	24	51	49	70
Brugge	24	95	132	115	124
Brussel	111	67	62	91	91
Dendermonde	19	19	63	27	122
Gent	8	22	41	40	39
Hasselt	94	72	122	95	74
Ieper	4	10	5	16	8
Kortrijk	34	36	36	53	52
Leuven	44	65	86	64	164
Mechelen	10	31	32	43	44

Oudenaarde	0	13	15	7	7
Tongeren	64	114	114	84	43
Turnhout	17	37	34	40	31
Veurne	12	19	41	36	23
Onbekend	-	2	-	-	-
	463	626	834	760	892

4.1.3.6

Bekrachtigingen/stilleggingen

Iedere persoon die een proces-verbaal inzake ruimtelijke ordening mag opstellen, is eveneens gemachtigd om een stakingsbevel op te leggen. Dit kan mondeling, als de overtreder ter plaatse is, of schriftelijk. Het stakingsbevel is onmiddellijk van toepassing. Vervolgens dient het bekrachtigd te worden door de bevoegde stedenbouwkundige inspecteur, hierdoor wordt het een bevel van de inspecteur. Indien de stedenbouwkundige inspecteur het stakingsbevel niet bekrachtigd binnen de opgelegde termijn vervalt het van rechtswege.

In 2008 werden meer bekrachtigingen geregistreerd dan stilleggingen, de oorzaak hiervan is onbekend maar heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met onvolledige data. In de overige jaren zien wat dat, met uitzondering van 2011, steeds meer dan 90% van de stilleggingen worden bekrachtigd door de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs.

Tabel 32: aantal bekrachtigingen/stilleggingen naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

		2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	aantal stilleggingen	135	154	170	208	293
	aantal bekrachtigingen	189	145	143	115	280
Brugge	aantal stilleggingen	73	176	136	156	134
	aantal bekrachtigingen	84	167	130	146	130
Brussel	aantal stilleggingen	55	105	87	98	96
	aantal bekrachtigingen	53	103	83	96	92
Dendermonde	aantal stilleggingen	123	82	134	110	178
	aantal bekrachtigingen	122	78	128	90	168
Gent	aantal stilleggingen	70	111	96	116	99
	aantal bekrachtigingen	70	105	92	99	96
Hasselt	aantal stilleggingen	34	71	89	77	54
	aantal bekrachtigingen	33	70	80	70	51
Ieper	aantal stilleggingen	18	24	14	17	14
	aantal bekrachtigingen	18	24	14	15	13
Kortrijk	aantal stilleggingen	47	60	58	52	51
	aantal bekrachtigingen	48	58	56	50	51

Leuven	aantal stilleggingen	31	79	79	75	162
	aantal bekrachtigingen	28	75	74	70	141
Mechelen	aantal stilleggingen	19	53	74	118	88
	aantal bekrachtigingen	26	48	67	106	82
Oudenaarde	aantal stilleggingen	33	33	20	35	28
	aantal bekrachtigingen	33	33	20	23	26
Tongeren	aantal stilleggingen	29	61	86	72	42
	aantal bekrachtigingen	28	57	79	72	42
Turnhout	aantal stilleggingen	92	172	111	88	164
	aantal bekrachtigingen	115	149	103	70	154
Veurne	aantal stilleggingen	8	19	25	43	30
	aantal bekrachtigingen	10	17	25	42	27
Onbekend	aantal stilleggingen	-	3	-	-	-
	aantal bekrachtigingen	-	2	-	-	-

aantal stilleggingen	767	1.203	1.179	1.265	1.433
aantal bekrachtigingen	857	1.131	1.094	1.064	1.353

4.1.3.7

Doorbrekingen

Indien een stakingsbevel wordt doorbroken volgt er een administratieve geldboete van € 5.000 die wordt opgelegd aan alle betrokken partijen die het stakingsbevel doorbreken. Het aantal doorbrekingen kent de afgelopen vijf jaar een gemiddelde van 7.67%. Er is tussen 2008, 4.12%, en 2010, 10.36%, een toename waar te nemen. Dit kan te wijten zijn aan een afnemende naleefbaarheid van de burger of een toenemende controle door de verbalisant of gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur. Gezien het stijgend aantal processen-verbaal van het Agentschap Inspectie RWO kunnen stijgende doorbrekingen het gevolg zijn van een betere aanwezigheid op het terrein.

Tabel 33: aantal doorbrekingen naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

		2009	2010	2011	2012
Antwerpen	pv's	328	389	381	429
	doorbrekingen	22	43	8	96
Brugge	pv's	364	361	382	348
	doorbrekingen	11	33	63	48
Brussel	pv's	251	234	281	247
	doorbrekingen	9	25	20	18
Dendermonde	pv's	263	304	323	406
	doorbrekingen	0	4	4	14
Gent	pv's	267	210	260	234
	doorbrekingen	0	10	8	11
Hasselt	pv's	188	262	196	202
	doorbrekingen	15	29	28	20

Ieper	pv's	45	29	51	38
	doorbrekingen	3	1	7	10
Kortrijk	pv's	118	142	124	128
	doorbrekingen	2	12	10	19
Leuven	pv's	213	206	204	357
	doorbrekingen	3	3	23	10
Mechelen	pv's	111	120	161	141
	doorbrekingen	7	22	4	20
Oudenaarde	pv's	61	67	90	63
	doorbrekingen	0	0	0	0
Tongeren	pv's	212	264	219	177
	doorbrekingen	0	13	26	16
Turnhout	pv's	396	270	212	244
	doorbrekingen	39	31	4	25
Veurne	pv's	44	74	86	65
	doorbrekingen	0	6	19	8
Onbekend	pv's	3	0	0	0
	doorbrekingen	7	4	12	4

pv's	2.864	2.932	2.970	3.079
doorbrekingen	118	236	236	319

4.1.3.8 Integratie vergunnen – handhaven

Binnen het thema integratie vergunnen – handhaven wordt de relatie tussen het vergunningenbeleid en het handhavingbeleid onderzocht. Hoe meer vergunningen er zijn, hoe groter de kans dat er bouwvoertredingen worden begaan. Een koppeling tussen beide is bijzonder relevant daar een college van burgemeester en schepenen bevoegd is voor de drie aspecten van ruimtelijke ordening: plannen-vergunnen-handhaven.

Binnen het thema zijn momenteel slechts twee indicatoren beschikbaar, namelijk aantal geweigerde aanvragen en aantal vergunde aanvragen stedenbouwkundige vergunning. De indicatoren aantal geschorste vergunningen per jaar, aantal vernietigde vergunningen per jaar, aantal regularisatieaanvragen per jaar, aantal geweigerde vergunningen per jaar en aantal afwijkende vergunningen per jaar zijn momenteel niet beschikbaar. Een koppeling van bestaande databanken is vaak problematisch.

4.1.3.9 Aantal geweigerde aanvragen stedenbouwkundige vergunningen

Over de laatste vijf jaar werden 33.422 aanvragen voor een stedenbouwkundige aanvraag geweigerd. Het aantal geweigerde aanvragen kent een afname, er werden in 2012 42.94% minder aanvragen geweigerd dan in 2008.

Tabel 34: aantal geweigerde aanvragen stedenbouwkundige vergunningen naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

Arrondissement	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	910	655	637	637	572
Brugge	333	365	459	476	297
Brussel	1.039	572	1252	994	355
Dendermonde	822	849	781	722	583
Gent	1.506	1.716	1.095	793	730
Hasselt	517	636	650	371	379
Ieper	159	141	131	106	60
Kortrijk	303	290	304	247	207
Leuven	480	598	836	453	455
Mechelen	198	158	206	143	90
Oudenaarde	184	133	120	109	108
Tongeren	828	626	458	388	281
Turnhout	513	556	476	489	307
Veurne	116	99	147	128	88
	7.908	7.394	7.552	6.056	4.512

4.1.3.10 Aantal vergunde aanvragen stedenbouwkundige vergunningen

Het aantal vergunde aanvragen stedenbouwkundige vergunningen ligt een stuk hoger, de laatste vijf jaar werden 399.820 aanvragen vergund. Toch is ook hier tussen 2008 en 2012 een afname van 42.12% vast te stellen.

Tabel 35: aantal vergunde aanvragen stedenbouwkundige vergunningen naar arrondissement (Bron: Handhavingmonitor 2013)

Arrondissement	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerpen	11.732	9.282	7.628	6.623	5.654
Brugge	4.878	5.790	5.400	8.027	4.696

Brussel	10.356	5.940	11.300	11.331	4.258
Dendermonde	8.987	9.055	7.852	7.274	6.089
Gent	15.959	18.898	12.559	6.872	6.315
Hasselt	6.781	11.843	8.110	5.106	4.234
Ieper	1.961	1.948	1.771	1.639	1.509
Kortrijk	5.513	5.147	5.263	4.704	3.907
Leuven	5.786	8.212	8.073	4.235	3.379
Mechelen	2.966	3.095	2.404	2.077	1.743
Oudenaarde	1.514	1.414	1.198	983	1.003
Tongeren	6.961	6.684	4.841	4.877	4.104
Turnhout	8.278	8.382	6.475	5.806	5.920
Veurne	1.538	1.522	1.605	1.412	1.142
	93.210	97.212	84.479	70.966	53.953

4.1.4 Integratie plannen – handhaven

Het laatste thema richt zich tot de relatie tussen het gevoerde planningsbeleid en de vastgestelde bouwvoertredingen. Op die manier kan worden nagegaan in welke plantypes of bestemmingsgebieden de overtredingen plaatsgrijpen. Dit kan gekoppeld worden aan het gevoerde beleid, voor bepaalde gebieden kunnen er prioriteiten vooropgesteld worden. De cijfers hebben betrekking op de periode 2008-2012, een onderscheid naar jaartal is evenwel niet mogelijk binnen de vrijgegeven data.

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening stelt volgende gezamenlijke prioriteiten:

- Optreden tegen overtredingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied en open ruimtegebied.
- Gebiedsgericht optreden in specifieke (bestemmings-)zones vanuit een duidelijke beleidskeuzes.
- Themagericht optreden vanuit een duidelijke beleidskeuze.

4.1.4.1 Handhavingsdossiers naar gewestplanbestemming

De voorgestelde data hebben betrekking op handhavingsdossier naar gewestplanbestemming. Het grootste aandeel zijn met 46.21% dossiers in woongebieden. Dit is logisch daar de kans op een bouwvoertreding in een woongebied nu eenmaal groter is. Daarnaast kan vastgesteld worden dat ook overtredingen in agrarisch gebied met 25.28% frequent voorkomen. Wat onmiddellijk opvalt is dat het aantal handhavingsdossiers hoger ligt dan het aantal processenverbaal uit de omgevings-analyse. Dit is te verklaren door het feit dat een procesverbaal betrekking kan hebben op een perceel kan dat in meerdere gewestplanbestemmingen ligt.

Tabel 36: totaal aantal handhavingsdossiers naar gewestplanbestemming (Bron: Handhavingsmonitor 2013)

agrarische gebieden	4.280
bedrijvzones 1	230
bedrijvzones 2	13
bosgebieden	285
bufferzones	740
dienstverleningsgebieden	2
gemeenschapsvoorzieningen	100
groengebieden	900
infrastructuur	105
militaire gebieden	6
niet gekend	695
ontginningsgebieden	31
overige	303
parkgebieden	241
recreatiegebieden	1.177
woongebieden	7.824
totaal	16.932

4.1.4.2

Dossiers van Agentschap Inspectie RWO naar gewestplanbestemming

Binnen het totaal aantal handavingsdossiers naar gewestplanbestemming kan een onderscheid gemaakt worden naar dossiers van het Agentschap Inspectie RWO en dossiers van de politie/gemeenten.

In het Handhavingplan Ruimtelijke Ordening worden de gewestelijke prioriteiten aangestipt. Specifiek voor dossiers richt het gewest zich op zware en complexe dossiers, dit omwille van de knowhow en de ervaring van het Agentschap Inspectie RWO.

De meeste dossiers situeren zich agrarisch gebied met 37.93%. Daarnaast is er een vrij groot aandeel in woongebieden, 23.90%, en groengebieden, 11.0%.

Tabel 37: handavingsdossiers van IRWO naar gewestplanbestemming (Bron: Handavingsmonitor 2013)

agrarische gebieden	1.676
bedrijvzones 1	42
bedrijvzones 2	5
bosgebieden	140
bufferzones	242
gemeenschapsvoorzieningen	31
groengebieden	486
infrastructuur	39
militaire gebieden	5
niet gekend	241
ontginningsgebieden	9
overige	133
parkgebieden	103
recreatiegebieden	211
woongebieden	1.056

totaal	4.419
---------------	--------------

4.1.4.3

Dossiers van politie & gemeenten naar gewestplanbestemming

Net zoals voor het Agentschap Inspectie RWO kan er voor de dossiers van politie en gemeenten een onderscheid gemaakt worden naar gewestplanbestemming. Hierbij ligt het hoofdaandeel met 54.09% in woongebieden en met 20.81% in agrarische gebieden.

Tabel 38: dossiers van politie/gemeenten naar gewestplanbestemming (Bron: Handavingsmonitor 2013)

agrarische gebieden	2.604
bedrijvzones 1	188
bedrijvzones 2	8
bosgebieden	145
bufferzones	498
dienstverleningsgebieden	2
gemeenschapsvoorzieningen	69
groengebieden	414
infrastructuur	66
militaire gebieden	1

niet gekend	454
ontginningsgebieden	22
overige	170
parkgebieden	138
recreatiegebieden	966
woongebieden	6768

totaal	12.513
---------------	---------------

4.1.4.4

Dossiers naar kwetsbaarheidszones

Een deel van de dossiers hebben betrekking op zogenaamde kwetsbaarheidszones. Er wordt onderscheid gemaakt naar 3 types.

Ruimtelijk kwetsbaar gebied:

- De volgende gebieden, aangewezen op plannen van aanleg:
 - Agrarische gebieden met ecologisch belang
 - Agrarisch gebied met ecologische waarde
 - Bosgebieden
 - Brongebieden
 - Groengebieden
 - Natuurgebieden
 - Natuurgebieden met wetenschappelijke waarde
 - Natuurontwikkelingsgebieden
 - Natuurreservaten
 - Overstromingsgebieden
 - Parkgebieden
 - Valleigebieden
- Gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, en sorterend onder één van volgende categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding:
 - Bos
 - Parkgebied
 - Reservaat en natuur
- Het Vlaams Ecologisch Netwerk, bestaande uit de gebiedscategorieën Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.
- De beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangeduid krachtens artikel 52, §1, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

Open ruimtegebied:

- De landelijke en recreatiegebieden, aangewezen op plannen van aanleg, voor zover zij geen ruimtelijk kwetsbaar gebied uitmaken.
- De gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, die sorteren onder:
 - De categorie van gebiedsaanduiding "landbouw" of "recreatie".
 - De subcategorie "gemengd openruimtegebied", in zoverre het gebied geen onderdeel is van het Vlaams ecologisch netwerk.

Andere gebieden:

- Gebieden die niet vallen onder de gebiedscategorieën ruimtelijk kwetsbaar gebied en open ruimtegebied.

4.1.4.4.1

Dossiers van Agentschap Inspectie RWO naar kwetsbaarheidszones

Bijna de helft van alle dossiers van het Agentschap Inspectie RWO in kwetsbaarheidszones hebben betrekking op overtredingen in open ruimte gebied.

Tabel 39: dossiers van IRWO naar kwetsbaarheidszones (Bron: Handhavingmonitor 2013)

open ruimte gebied	841
ruimtelijk kwetsbaar gebied	354
andere gebieden	527

Wanneer de verschillende dossiers van het Agentschap Inspectie RWO in kaart worden gebracht wordt duidelijk dat de dossiers in open ruimtegebied zich situeren in de provincies West-Vlaanderen, Limburg en de grens tussen de provincies Vlaams-Brabant en Antwerpen. Voor dossiers in andere zones komen daar ook de grotere steden bij. Dossiers in ruimtelijk kwetsbaar gebied situeren zich in hoofdzaak in de provincie Limburg.

4.1.4.4.2

Dossiers van politie & gemeenten naar kwetsbaarheidszones

Bij dossiers van politie en gemeenten is het hoogste aantal dossiers terug te vinden bij andere zones.

Tabel 40: dossiers van politie/gemeenten naar kwetsbaarheidszones (Bron: Handhavingmonitor 2013)

open ruimte gebied	2.013
ruimtelijk kwetsbaar gebied	462
andere zone	4.655

De dossiers van politie en gemeenten naar kwetsbaarheidszones zijn in totaliteit zo goed als gebiedsdekkend over Vlaanderen. Opnieuw komen hier grote steden naar voor, alsook in politiezones die meerdere gemeenten omvatten.

4.1.4.5

Aantal inbreuken in BPA of RUP

Tot slot werden ook inbreuken opgenomen in APA, BPA, RUP of verkaveling. Deze cijfergegevens zijn enkel beschikbaar voor dossiers die door de Hoge Raad voor het Handhavingbeleid werden behandeld.

Tabel 41: aantal inbreuken in BPA of RUP's (Bron: Handhavingmonitor 2013)

dossiers	3.685
APA	12
BPA	452
RUP	213
verkaveling	384

4.1.5

Conclusie inzet van het handhavingsinstrumentarium

De handhavingmonitor bevat cijfers van de periode 2008 tot 2012. Een analyse van de gegevens toont aan dat een aantal indicatoren momenteel nog niet beschikbaar zijn. De beschikbare data tonen wel een aantal tendensen, maar een cijfermatige procesanalyse is momenteel onmogelijk. Hierdoor kunnen er momenteel op basis van de handhavingmonitor geen sluitende conclusies verbonden worden aan de algemene realisatie van de doelstellingen in het Handhavingplan. Vanaf het moment dat een cijfermatige procesanalyse mogelijk is, zal dit wel kunnen gebeuren en zal dit gekoppeld kunnen worden aan acties om het beleid bij te sturen. Vervolgens kan er ook een risicoanalyse uitgevoerd worden.

De tendens die op gerechtelijk vlak naar voor komt is dat er een afname is in het aantal uitspraken. Deze situeren zich hoofdzakelijk binnen het 'standaardtraject' van de correctionele procedure. Binnen deze procedure komen voornamelijk uitspraken voor 'met herstel'. Opvallend is dat de laatste jaren geen uitspraken werden gedaan 'zonder herstel' of 'met vrijspraak'. In het beperkte aantal burgerlijke procedures kan hetzelfde vastgesteld worden.

Op vlak van klachten zien we een vrij stabiele situatie, echte conclusies kunnen hieraan niet gekoppeld worden daar de klachten enkel betrekking hebben op het Agentschap Inspectie RWO. Het aantal processen-verbaal neemt toe. Door het aandeel van het Agentschap Inspectie RWO te vergelijken met de klachten kan wel geconcludeerd worden dat voor 80% tot 90% gewerkt wordt op basis van klachten.

De instrumenten 'aanmaning' en 'stakingsbevel' nemen eveneens toe, wat een indicatie kan zijn van een meer preventieve werking. Het stakingsbevel heeft iets vaker betrekking op 'stilleggen van werken' dan op 'stilleggen van gebruik'. Het grootste deel van de stakingsbevelen worden bekrachtigd door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, wat er op wijst dat deze gegrond zijn. De laatste jaren worden er wel meer stakingsbevelen doorbroken.

De dossiers van het Agentschap Inspectie RWO situeren zich hoofdzakelijk in agrarische gebieden, woongebieden en groengebieden. Bij de dossiers van politie en gemeenten is dit hoofdzakelijk woongebied en agrarisch gebied. Een aantal gebieden kunnen gelinkt worden aan de gezamenlijke prioriteiten waarbij men optreedt in kwetsbaar gebied en open ruimtegebied. Er is echt geen zicht op de hoeveelheid van dossiers die gekoppeld zijn aan een gebiedsgericht optreden in specifieke (bestemmings-)zones of aan een themagericht optreden.

4.2

Evaluatie door handhavers op het terrein

Bij handhaving zijn verschillende handhavingspartners betrokken die rechtstreeks actief zijn op het terrein, het gaat over de gemeenten, de politie, het openbaar ministerie en het Agentschap Inspectie RWO. Onder hen werd een kortlopende onlinebevraging uitgevoerd. De bevraging ingedeeld naar volgende thema's:

- Personalia
- Kennis van het Handhavingsplan
- Kennis van Code van Goede Praktijk
- Instrumenten
- Prioriteiten
- Werking eigen instantie
- Globale samenwerking

In totaal namen er 307 personen deel aan de enquête, waarvan 64.1% de enquête volledig hebben ingevuld. Bij de uitnodiging tot deelname werd duidelijk vermeld dat deze enquête gericht is op personen die nauw betrokken zijn bij handhaving binnen hun instantie. Bij onderstaande indeling dient rekening gehouden te worden met het feit dat er bij een parket generaal of parket bij de rechtbank 1^e aanleg sowieso minder mensen met handhaving bezig zijn dan bij gemeenten. Iedere handhavingspartner wordt apart besproken, in volgorde van grootste respons.

Tabel 42: totaal respondenten naar handhavingspartner

Gemeenten	59,0%
Parket generaal	0,7%
Parket bij de rechtbank 1ste aanleg	1,6%
Lokale Politie	24,4%
Agentschap Inspectie RWO - centraal	2,6%
Agentschap Inspectie RWO - decentraal	11,7%

4.2.1

Gemeenten

4.2.1.1

Personalia

181 gemeentelijke ambtenaren gaven gevolg aan de bevraging. 7.22% van de respondenten is tewerkgesteld in één van de dertien Vlaamse centrumsteden. Dit aandeel ligt iets hoger dan de 4.22% die centrumsteden vertegenwoordigen over alle Vlaamse gemeenten. De respondenten die geen centrumstad vertegenwoordigen zijn voor 35.33% tewerkgesteld in een gemeente met meer dan 20.000 inwoners, 64.67% in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. De gemeenten met meer dan 20.000 inwoners zijn binnen het onderzoek iets oververtegenwoordigd ten aanzien van de 25% gemeenten met meer dan 20.000 inwoners in Vlaanderen. De gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zijn beperkt ondervertegenwoordigd ten aanzien van de 70.78% in Vlaanderen.

Van de 181 respondenten zijn er 111 tewerkgesteld als gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Een aantal ervan voeren meerdere taken uit, zo zijn 18 stedenbouwkundige ambtenaren eveneens behandelaar van handhavingsdossiers, 15 zijn gemeentelijke verbalisant en 10 zijn eveneens gemeentelijk handhavingsambtenaar. Verder zijn er nog 11 gemeentelijke handhavingsambtenaren waarvan 3 dit combineren met de behandeling van handhavingsdossiers en gemeentelijk verbalisant.

Er zijn 18 behandelaars handavingsdossiers waarvan er opnieuw drie dit combineren met de taak van gemeentelijk verbalisant. Tot slot zijn er 5 respondenten die uitsluitend gemeentelijk verbalisant zijn. 29 respondenten geven aan een andere functie uit te oefenen dan bovenstaande. Het gaat over medewerkers van de dienst stedenbouw, medewerkers van de dienst ruimtelijke ordening, planologen, enz.

4.2.1.2

Kennis van het Handhavingsplan

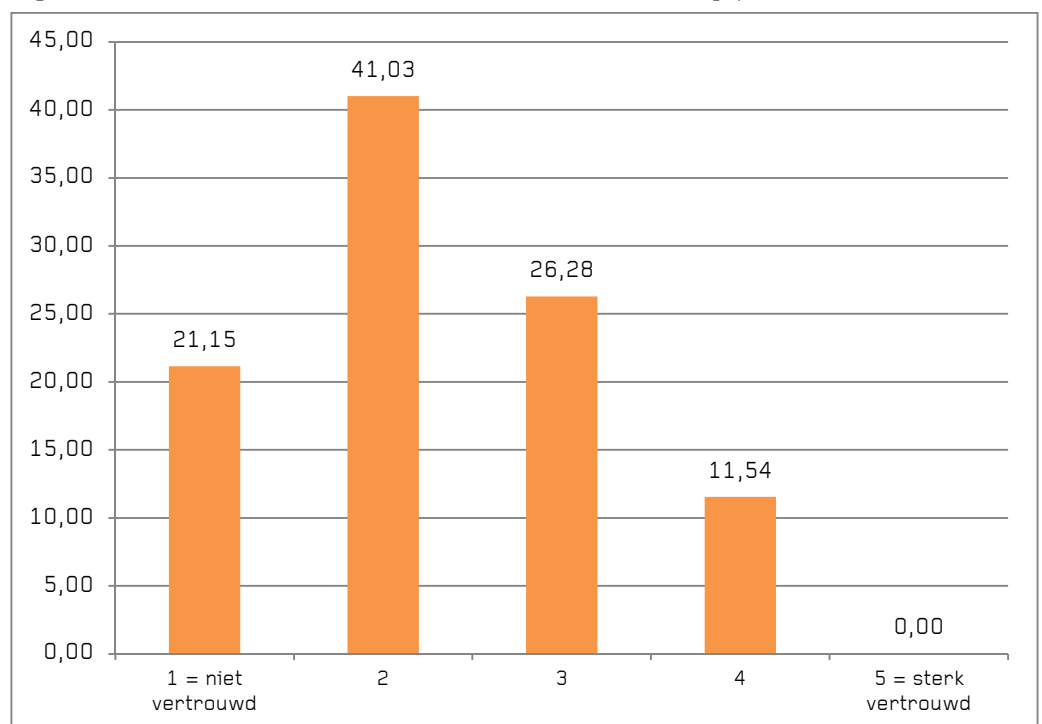
91.91% van de respondenten geeft aan te weten dat er een Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening bestaat (94.76% respons). 21.15% geeft echter te kennen niet vertrouwd te zijn met de inhoud van het Handhavingsplan. Zowat 60% van de respondenten is niet vertrouwd of matig vertrouwd met de inhoud van het Handhavingsplan. Er dient rekening gehouden te worden met een uitval van 25 respondenten bij deze vraag.

De gemeentelijke respondenten die matig (2) tot sterk vertrouwd (5) zijn met het Handhavingsplan geven aan dat het Handhavingsplan voor bijna 45% een impact heeft gehad op hun acties. Daarenboven geeft 25.42% aan dat ze de inhoud van het Handhavingsplan reeds voor 2010 toepasten. Toch blijft het aantal, 29.66%, dat de inhoud niet toepast vrij hoog.

Vervolgens werd bevraagd of er andere documenten aanwezig zijn: een lokaal handhavingsplan, een handhavingsprotocol, een veiligheidsplan met specifieke RO bepalingen of een gelijkaardig document. In driekwart of meer van de gevallen wordt aangegeven dat dit niet aanwezig is of dat men het niet weet. 6.33% geeft aan te beschikken over een lokaal handhavingsplan en 7.10% over een handhavingsprotocol. In respectievelijk 13.92% en 10.32% zijn deze documenten in opmaak.

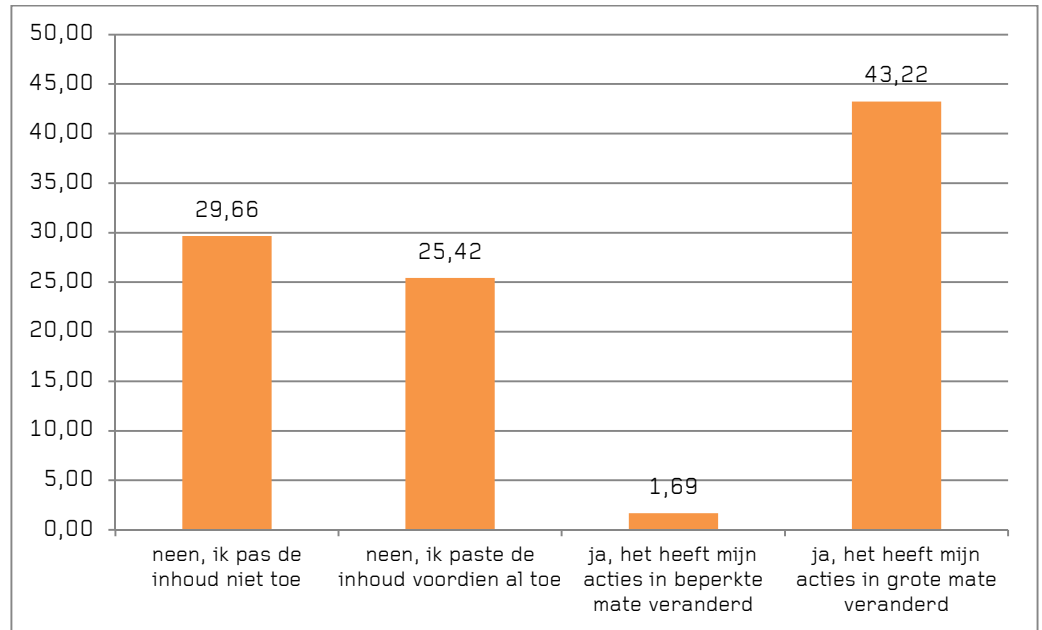
Waar men over dergelijke documenten beschikt geeft men aan dat de vertrouwdheid ermee gemiddeld tot sterk is. Er wordt aangegeven dat de inhoud van de documenten reeds werd toegepast of dat het de acties van de gemeentelijke ambtenaren in beperkte mate heeft veranderd.

Figuur 1: 'In welke mate bent u vertrouwd met het Handhavingsplan RO 2010?'



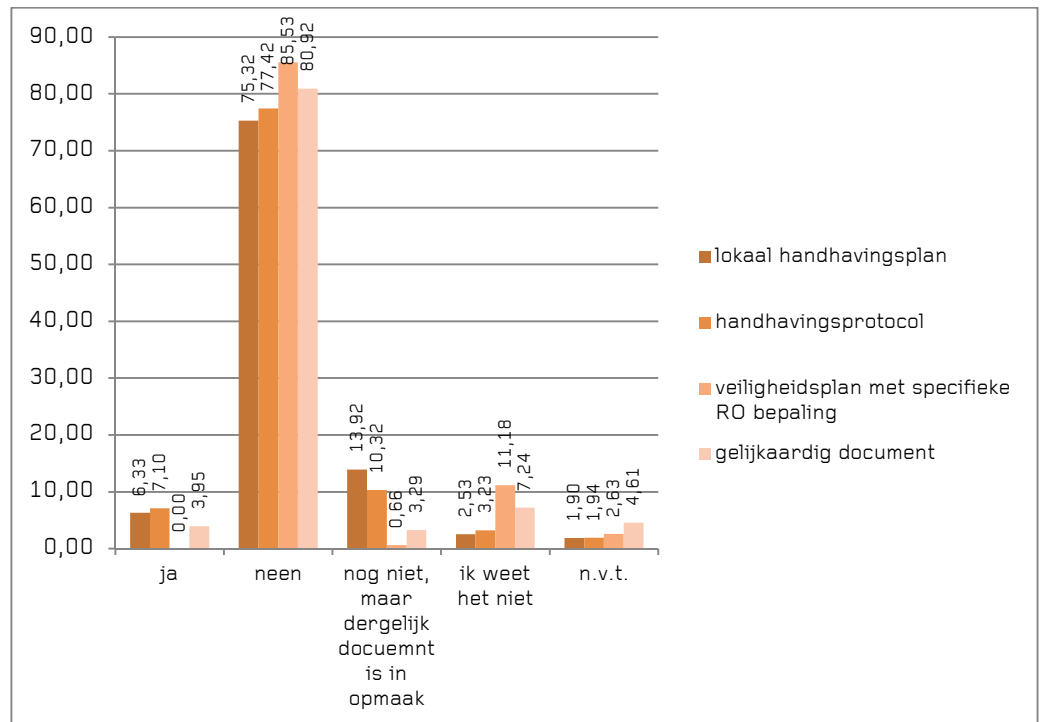
181 gemeentelijke ambtenaren / 159 kennen Handhavingsplan / 156 antwoorden

Figuur 2: 'Heeft de inhoud van het Handhavingplan RO 2010 uw acties veranderd?'



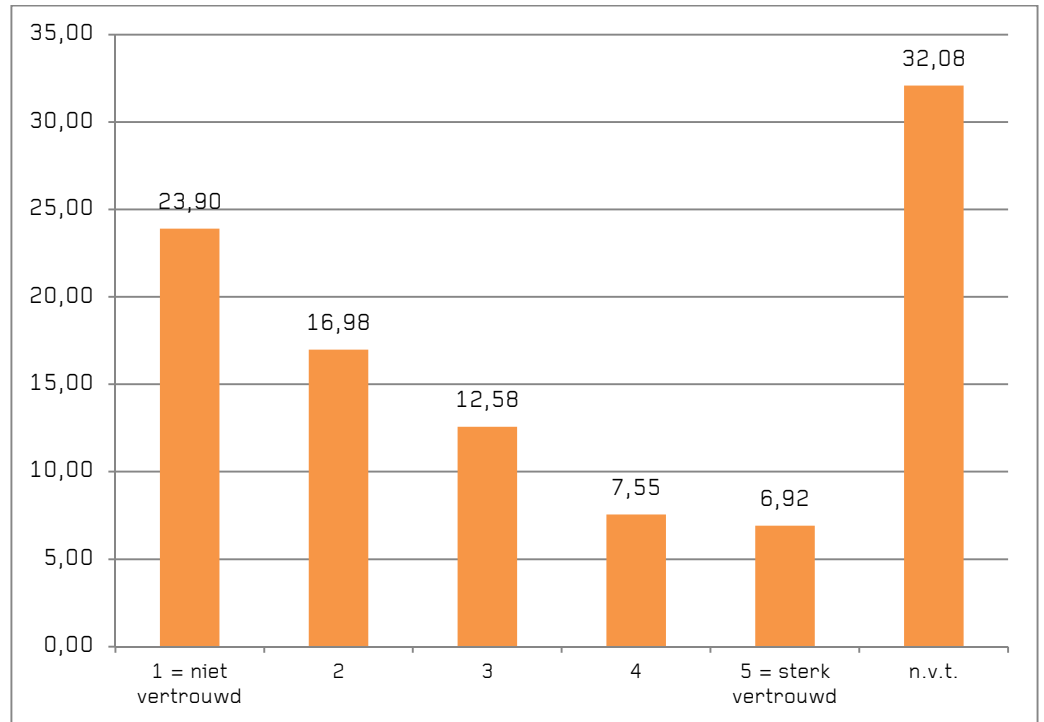
123 respondenten in categorie 2 (matig vertrouwd) tot 5 (sterk vertrouwd) / 118 antwoorden

Figuur 3: 'Heeft u binnen uw instantie volgende documenten?'



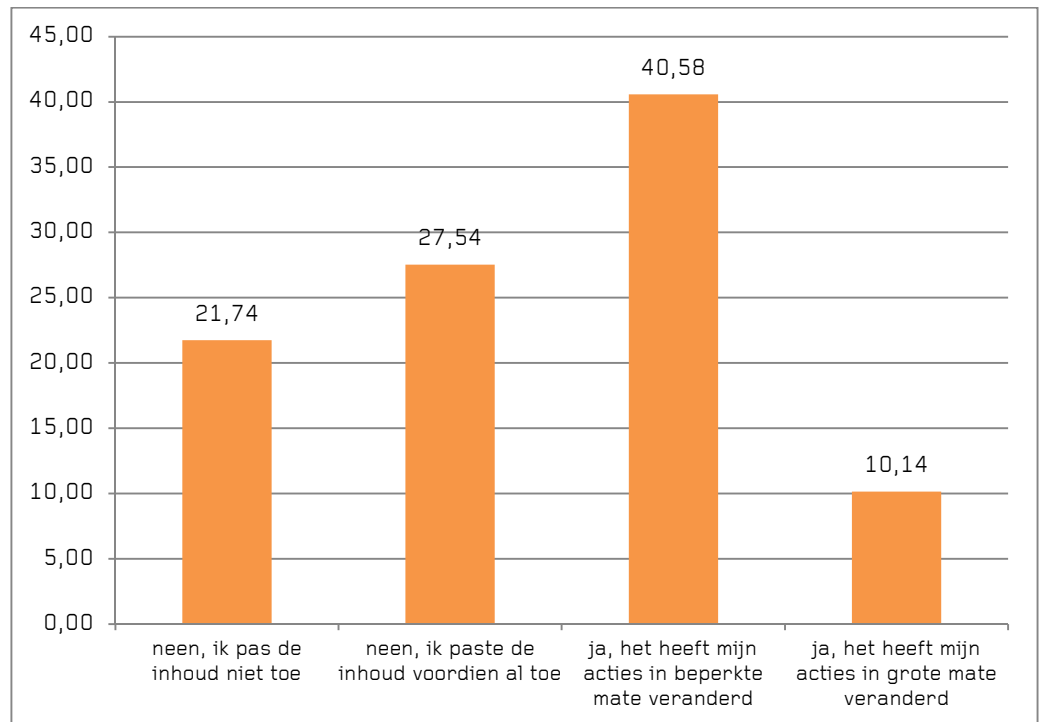
LH: 158 antwoorden / HP: 155 antwoorden / VP & gelijkaardig document: 152 antwoorden

Figuur 4: 'In welke mate bent u vertrouwd met deze documenten?'



181 gemeentelijke ambtenaren / 159 antwoorden

Figuur 5: 'Heeft de inhoud van deze documenten uw acties veranderd?'



70 respondenten in categorie 2 (matig vertrouwd) tot 5 (sterk vertrouwd) / 69 antwoorden

4.2.1.3

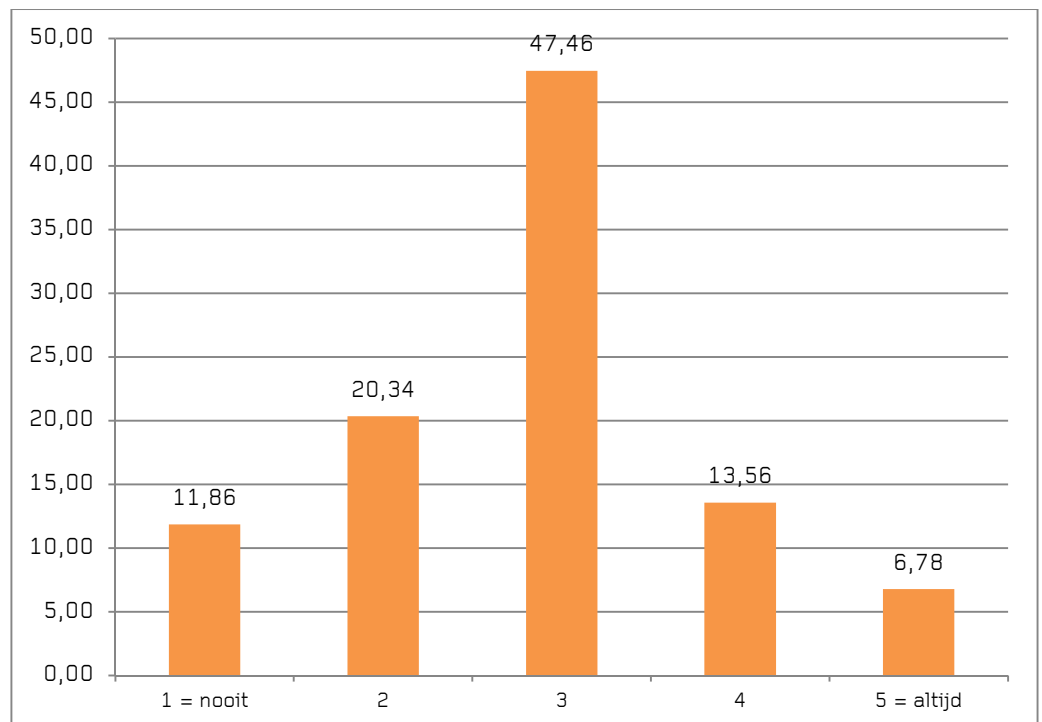
Kennis van Code van Goede Praktijk

50.64% van de gemeentelijke ambtenaren (86.19% respons) geven aan dat ze weten dat er een 'Code van Goede Praktijk – Aanpak inbreuken ruimtelijke ordening' bestaat. Ongeveer de helft van de respondenten die de Code van goede Praktijk kennen geven aan dat ze dat ze gemiddeld vertrouwd tot sterk vertrouwd zijn met de inhoud van de Code.

Binnen de Code van Goede Praktijk zijn 10 basisstappen opgenomen. De gemeentelijke ambtenaren die de inhoud kennen, geven aan dat deze gemiddeld worden toegepast (47.46%). Slechts een klein aandeel past deze 10 stappen altijd toe (6.78%). De modelbrieven waar de gemeenten gebruik van kunnen maken worden niet altijd gebruikt, 20.69% geeft aan deze nooit te gebruiken.

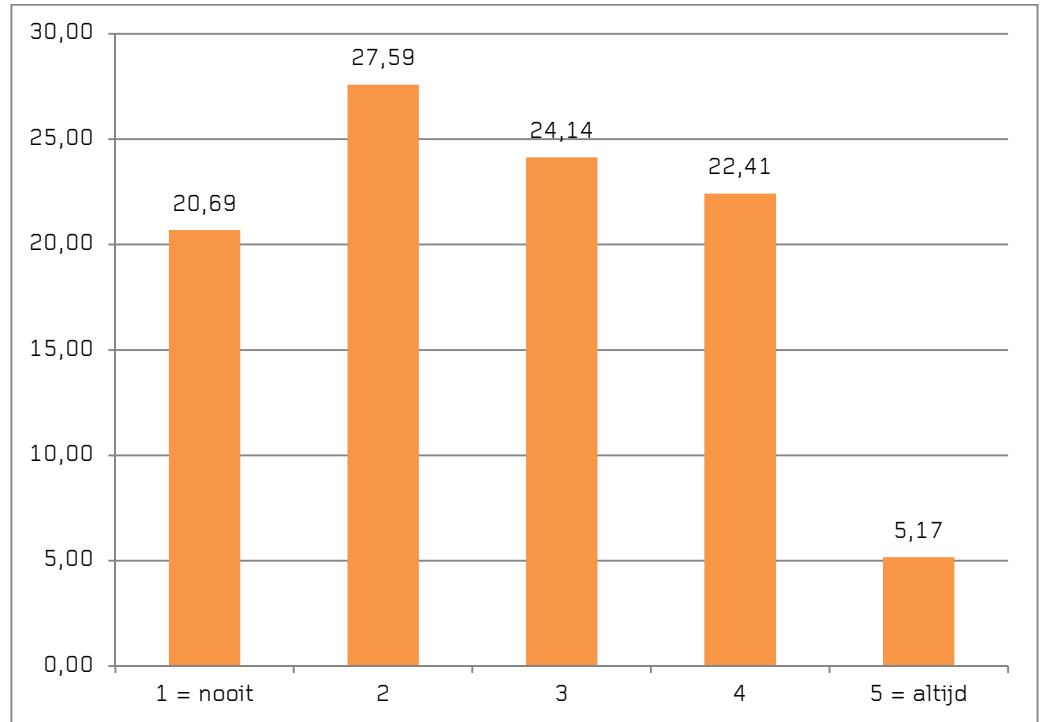
Het merendeel geeft aan dat de Code van Goede Praktijk de acties van de ambtenaren heeft veranderd of dat men de inhoud ervan reeds toepaste voor het invoeren van de Code.

Figuur 6: 'In welke mate past u de 10 stappen uit de Code van Goede Praktijk – aanpak ruimtelijke ordening toe?'



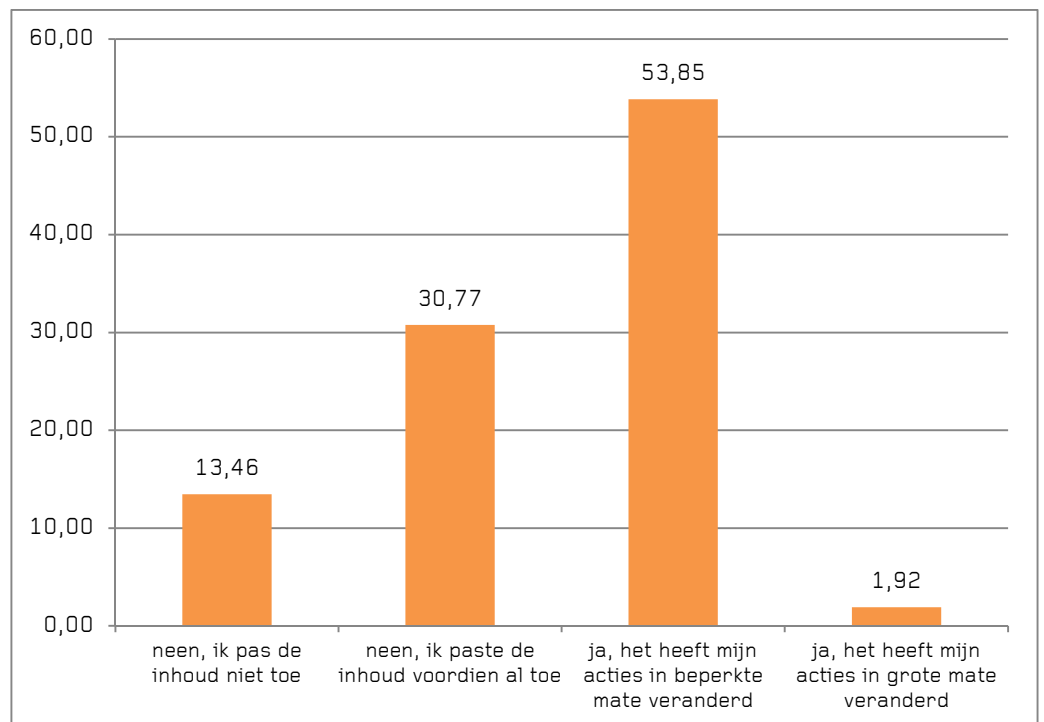
61 respondenten in categorie 2 (matig vertrouwd) tot 5 (sterk vertrouwd) / 59 antwoorden

Figuur 7: 'In welke mate maakt u gebruik van de modeldocumenten uit de Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken ruimtelijke ordening'?



61 respondenten in categorie 2 (matig vertrouwd) tot 5 (sterk vertrouwd) / 59 antwoorden

Figuur 8: 'Heeft de inhoud van de Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken ruimtelijke ordening uw acties veranderd?'



61 respondenten in categorie 2 (matig vertrouwd) tot 5 (sterk vertrouwd) / 52 antwoorden

4.2.1.4

Instrumenten

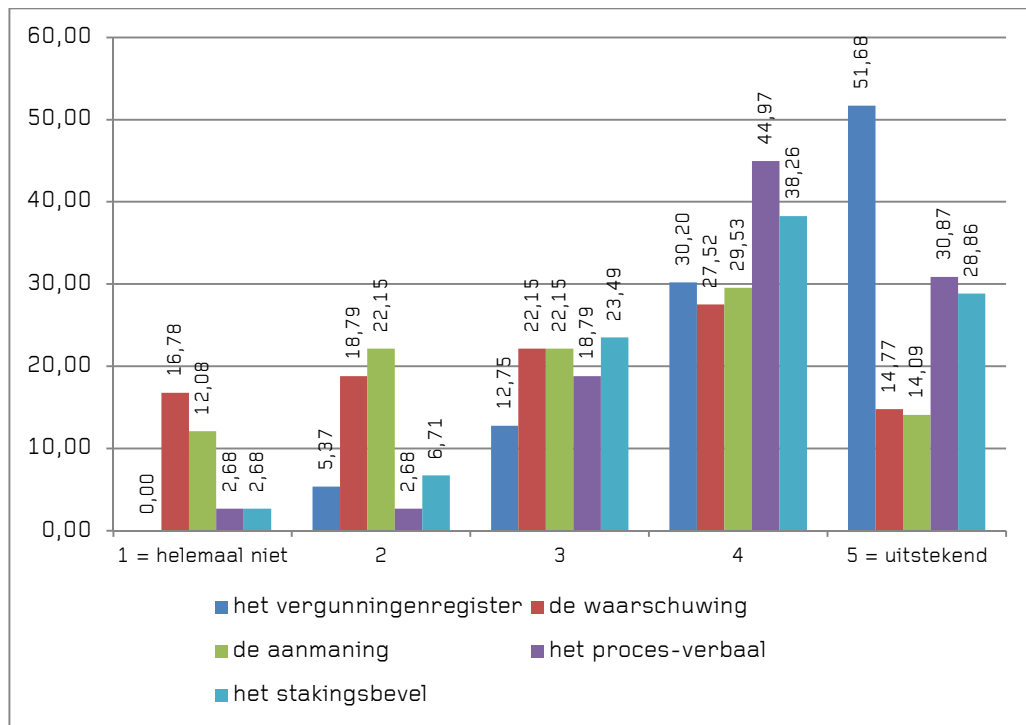
Op gebied van instrumenten stellen de gemeentelijke ambtenaren dat de stedenbouwkundige vergunningen duidelijker zijn opgesteld in functie van handhaving dan de plannen Ruimtelijke Ordening.

Van de 15 voorgelegde handhavingsinstrumenten zijn er 10 die bovengemiddeld scoren in het kennen ervan. Het best gekend zijn de regularisatievergunning (89.26%), het stedenbouwkundig attest (81.88%), het vergunningenregister (31.88%). Het minst gekende is de bemiddeling bij de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (51.39%), de ambtshalve uitvoering (55.03%) en de minnelijke schikking (51.68%).

Bij de mate van het gebruik van de handhavingsinstrumenten komt naar voor dat de regularisatievergunning (71.23%), het vergunningenregister (58.90%), het proces-verbaal (50.68%) het vaakst gebruikt worden door de gemeentelijke instanties. Het minst voorkomend is de ambtshalve uitvoering (77.40%), de bemiddeling bij de Hoge Raad (73.29%), de minnelijke schikking (67.81%) en de administratieve geldboete (63.01%). Deze cijfers worden bevestigd in het meer of minder gebruik van de handhavingsinstrumenten gedurende de afgelopen jaren.

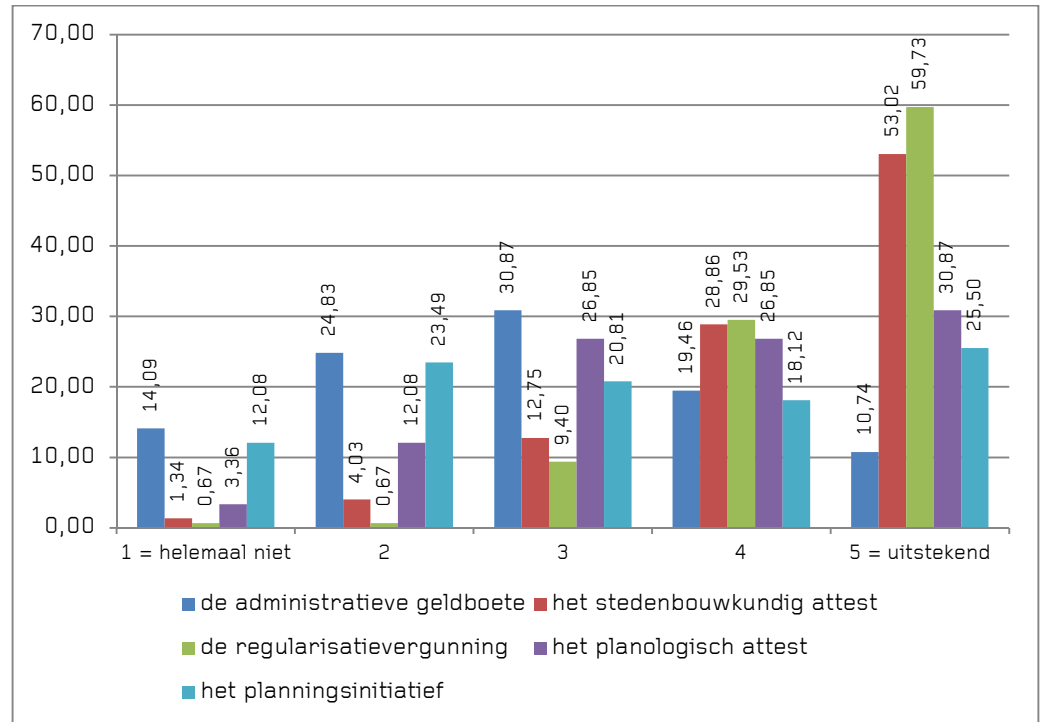
Tot slot wordt bevraagd op welke stap uit het modeltraject meer of minder zou moeten worden ingezet. De instrumenten waar volgens de gemeentelijke instanties minder op moet worden ingezet zijn het stedenbouwkundig attest (23.08%) en het planologisch attest (16.15%). Waar meer op moet worden ingezet zijn de aanmaning (54.62%), de waarschuwing (53.08%) en de herstellvordering (53.08%). Bij deze vraag komt duidelijk naar boven dat een aantal instrumenten toch nog onbekend zijn bij de gemeentelijke instanties.

Figuur 9: 'In welke mate kent u volgende handhavingsinstrumenten?'



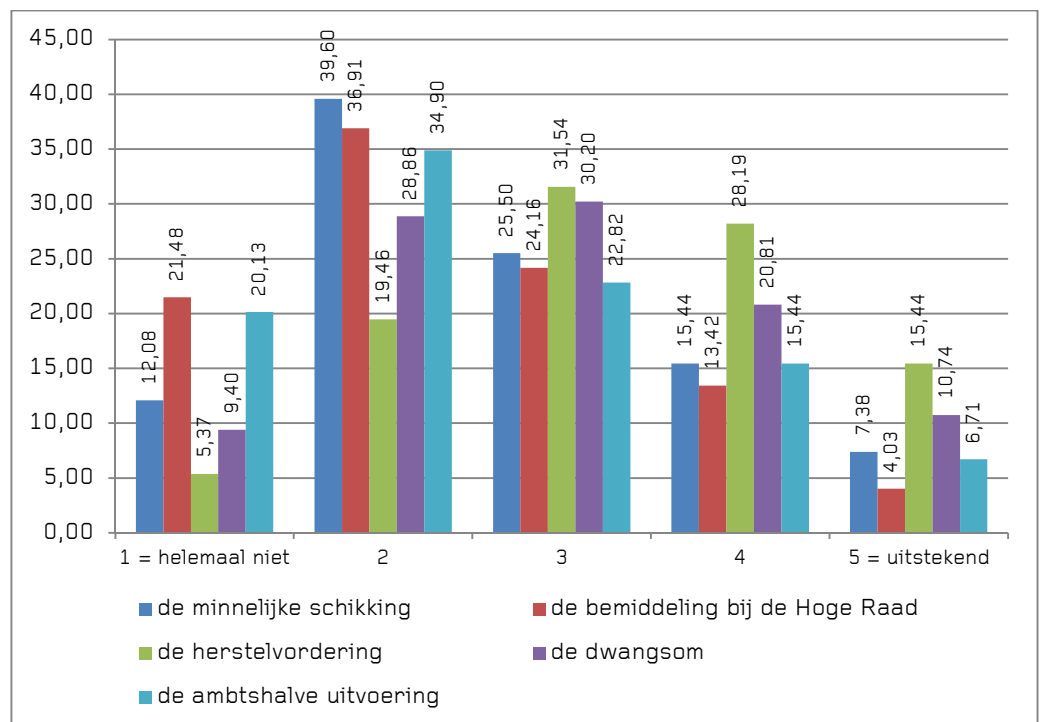
181 gemeentelijke ambtenaren / 149 antwoorden

Figuur 10: 'In welke mate kent u volgende handhavinginstrumenten?'



181 gemeentelijke ambtenaren / 149 antwoorden

Figuur 11: 'In welke mate kent u volgende handhavinginstrumenten?'



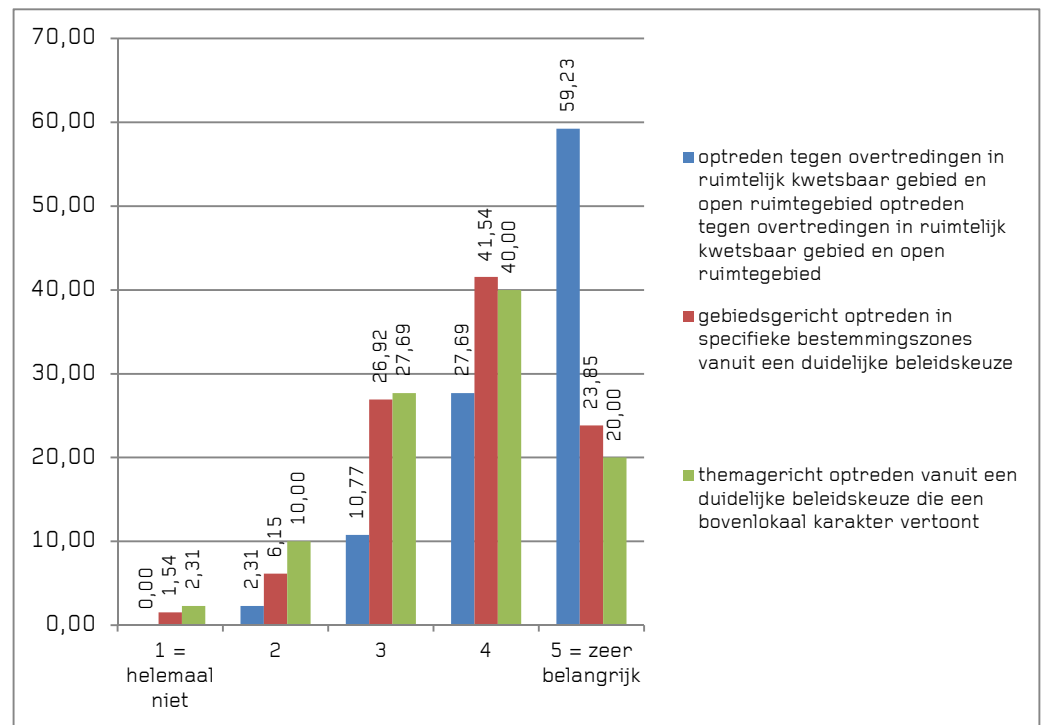
181 gemeentelijke ambtenaren / 149 antwoorden

4.2.1.5

Prioriteiten

Een handhavingsbeleid ruimtelijk ordening blijkt binnen de gemeenten niet echt een prioriteit te zijn (71.82% respons). 55.38% geeft aan dat het geen prioriteit is of amper een prioriteit is (26.92%). Bij slechts 1.54% is handhaving een zeer hoge prioriteit of een hoge prioriteit (11.54%). Dit komt ook naar voor in het vastleggen van lokale prioriteiten. 72.31% geeft aan dat het lokale beleid geen prioriteiten heeft vastgelegd, 20% heeft zeker lokale prioriteiten vastgelegd. Het gaat hier onder andere over woningopsplitsing, recente inbreuken, permanente bewoning in weekendverblijven, plaatsen van reclamepanelen, etc. Om deze prioriteiten vast te leggen deed zowat de helft beroep op ondersteuning. Deze werd hoofdzakelijk geleverd door de politie, het gewest en andere steden of gemeenten.

Figuur 12: 'In welke mate vindt u de gezamenlijke prioriteiten die worden aangegeven in het 'Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010' belangrijk?'



181 gemeentelijke ambtenaren / 130 antwoorden

De gezamenlijke prioriteiten uit het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening worden onderschreven (71.82% respons). De gemeentelijke instanties achten het optreden tegen overtredingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied van het grootste belang (86.92%). Ook het gebiedsgericht optreden in specifieke bestemmingszones vanuit een duidelijke beleidskeuze (65.38%) en themagericht optreden vanuit een duidelijke beleidskeuze die een bovenlokaal karakter vertoont (60%) vindt men belangrijk.

60% geeft aan dat binnen de gemeentelijke instantie voorrang wordt gegeven aan het optreden tegen recentere inbreuken dan het optreden tegen oudere inbreuken. 13.08% zegt geen voorrang te geven.

4.2.1.6

Werking eigen instantie

Binnen de eigen instantie wordt aangegeven (respons 71.82%) dat het merendeel, 86.92%, van de gemeenten een vergunningenregister up-to-date houdt op vlak van handhaving. 6.15% geeft aan dat dit soms wordt geüpdatet. Het vaakst wordt dit aangepast van zodra er een wijziging gebeurt (73.45%).

De grootste reden die wordt opgegeven indien het vergunningenregister niet up-to-date wordt gehouden, is dat er geen tijd is of dat er onvoldoende personeel is om een constante opvolging te garanderen.

44.96% geeft aan dat men gebruikt maakt van een systeem voor de opvolging van handhavingdossiers, anders dan het vergunningenregister (respons 71,27%). Dit gebeurt zowel digitaal (26.68%) als niet digitaal (16.25%). De meest gebruikte digitale systemen zijn CEVI, CIPAL, Remmicom.

Op het gebied van klachten inzake inbreuken op de ruimtelijke ordening zien we dat 45.4% altijd de klachten registreert, dit in een algemeen klachtensysteem of een specifiek systeem voor klachten. 28.46% geeft aan geen klachten te registreren.

Qua instrumenten is vast te stellen dat een draaiboek voor een praktische aanpak (77.52%) en een opleiding voor betrokken actoren nog vaak ontbreken (74.42%). Ook een voorbeeldmodel van stakingsbevelen, processen-verbaal en herstellvorderingen zijn ongeveer in de helft van de gevallen niet aanwezig.

Tot slot werd nagegaan wat de aanleiding is waarom de gemeenten optreden binnen hun handhavingfunctie. Het vaakst treedt men op na een klacht, op eigen initiatief het minste. Dit eigen initiatief is vaak het gevolg van een gebiedsgerichte aanpak.

4.2.1.7

Globale samenwerking

De samenwerking tussen de verschillende handhavingpartners is cruciaal voor een goed handhavingbeleid te voeren. De gemeentelijke instanties geven aan dat het huidige niveau voldoende is of dat er bijkomende inspanningen wenselijk zijn. Minder inspanningen wordt door niemand aangegeven.

Het vaakst aangegeven is de manier waarop de samenwerking tussen de verschillende handhavingpartners kan gebeuren (75.40%), de samenwerking tussen de gemeenten en de Hoge Raad voor het Handhavingbeleid (67.46%), tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie (57.94%) en gemeenten en politie (57.14%). Binnen deze samenwerking dient zowel ingezet te worden op de globale samenwerking (70.97%) als op een dossiermatige samenwerking (71.20%).

Het Vlaams gewest reikt inzake handhaving een aantal zaken aan waar de gemeenten beroep op kunnen doen. Uit de bevraging (69,61% respons) blijkt dat de gemeenten hier ook effectief beroep op doen, het gaat over dossier gebonden informatieverlening (75.40%), bijstand (65.87%) en opleiding, draaiboeken en modellen (55.56%). Toch geven de gemeenten aan dat extra ondersteuning wenselijk is. Respectievelijk 74.40%, 19.84% en 83.20%.

De vraag naar bijkomende inspanningen komt ook naar voor bij ondersteuning van het lokale handhavingbeleid (68.80%), het optreden bij zware en complexe dossiers (86.40%) en het optreden tegen inbreuken van overheden (51.20%). Deze cijfers weerspiegelen de categorie sterk en zeer sterk.

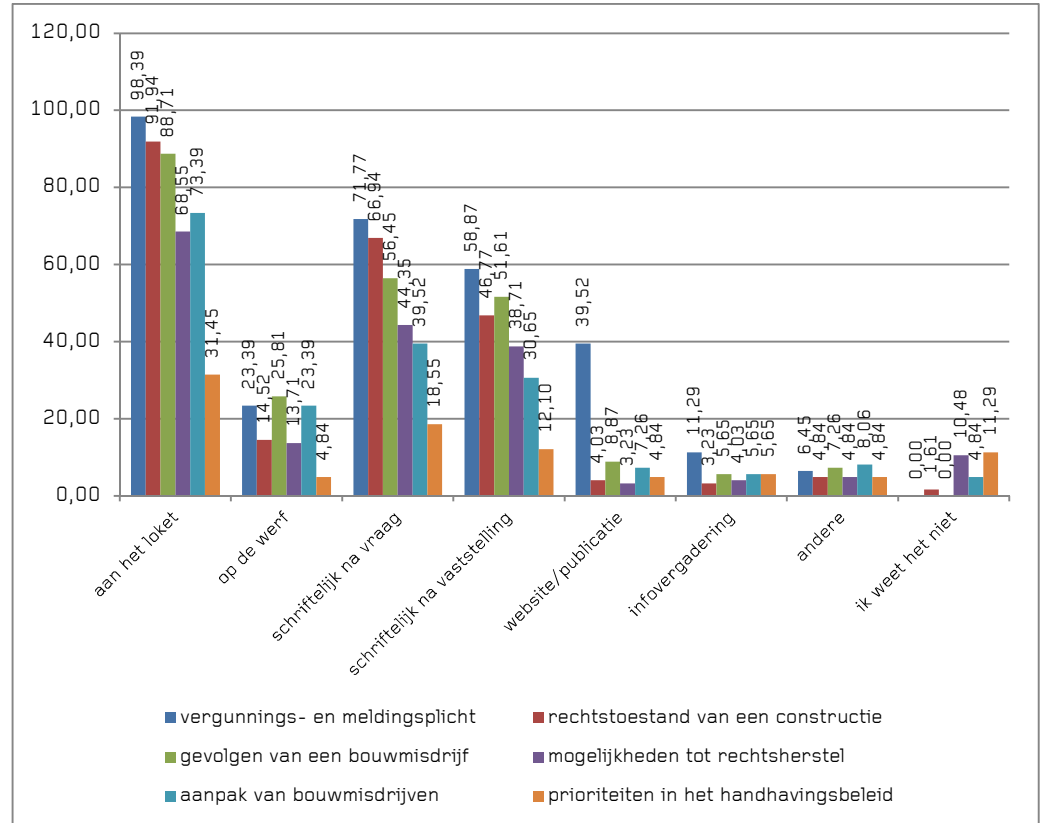
Er wordt voor 87.20% aangegeven dat de samenwerking tussen de verschillende partners kan worden verbeterd. Dit hoofdzakelijk door afspraken rond vervolgings-/seponeringsbeleid (82.57%), door een duidelijkere taakverdeling (67.89%) en door een duidelijkere omschrijving van inhoudelijke prioriteiten (64.22%). De gemeenten geven enerzijds aan dat er sterker moet ingezet worden op handhaving door gemeenten, anderzijds zijn er gemeenten die wensen dat er meer inspanningen gebeuren door de andere handhavingpartners. Zeer duidelijk is dat aangegeven wordt dat er meer middelen nodig zijn om een handhavingbeleid te voeren.

4.2.1.8

Communicatie

Een onderdeel van het handhavingbeleid is de communicatie naar de burger toe, zowel preventief als in het geval van overtredingen. De gemeenten (69,06% respons) geven aan dat 55.2% de overtreders vaak of altijd begeleiden in de afhandeling van een dossiers. Deze begeleiding komt tot uiting in het aanmanen tot het aanvragen van een regularisatievergunning (83.90%), het aanmanen tot een vrijwillig herstel van de toestand (69.49%) en het louter verlenen van informatie over mogelijke gevolgen (60.17%).

Figuur 13: 'Over welke aspecten inzake handhaving wordt door u of uw instantie actief gecommuniceerd ten aanzien van de burger (meerdere antwoorden mogelijk)?'



181 gemeentelijke ambtenaren / 124 antwoorden

Bovenstaande tabel geeft aan over welke aspecten inzake handhaving er actief gecommuniceerd wordt ten aanzien van de burger. Er wordt eveneens weergegeven op welke manier dit gebeurt. De loketfunctie komt hier duidelijk naar voor, alsook het schriftelijk antwoorden op vragen.

4.2.2 Lokale Politie

4.2.2.1 Personalia

De handhavingspartner Lokale Politie vertegenwoordigt met 24.43% de tweede grootste groep respondenten. De 75 respondenten vertegenwoordigen samen 45 politiezones (+ 5 onbekende zones), wat goed is voor 107 gemeenten.

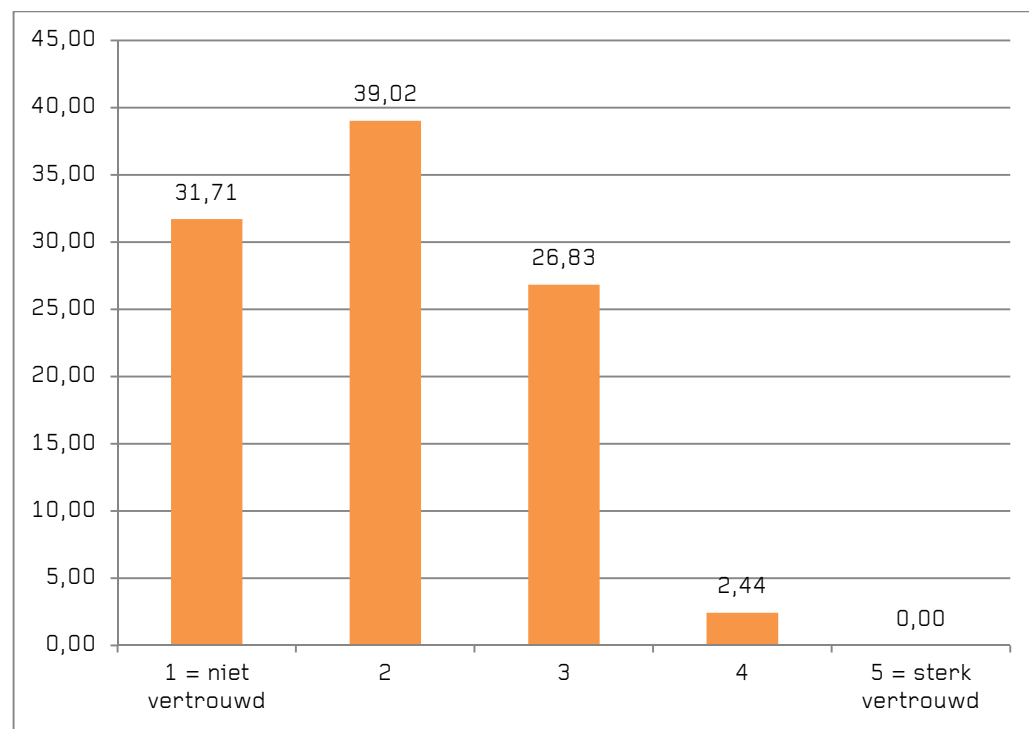
Van de opgegeven politiezones beschikt 57.14% over een dienst milieu/ruimtelijke ordening (respons 93.33%). Het merendeel van de respondenten, 60%, maakt deel uit van deze dienst milieu/ruimtelijke ordening.

Binnen de respondenten heeft 65.71% een verbaliserende functie; 24.29% is niet verbaliserend. De overige respondenten zijn vaak korpschefs.

4.2.2.2 Kennis van het Handhavingsplan

De kennis van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening is niet zo groot, 58.57% zegt het Handhavingsplan te kennen (93,33% respons). Binnen deze groep wordt aangegeven dat men met de inhoud niet (31.71%) of weinig (39.02%) vertrouwd is. Dit resulteert in een aandeel van 28.57% die de inhoud niet toepast. Voor 39.28% heeft het Handhavingsplan toch een invloed, zowel in beperkte mate als in grote mate.

Figuur 14: 'In welke mate bent u vertrouwd met het Handhavingsplan RO 2010?'



75 deelnemers / 41 die Handhavingsplan kennen / 41 antwoorden

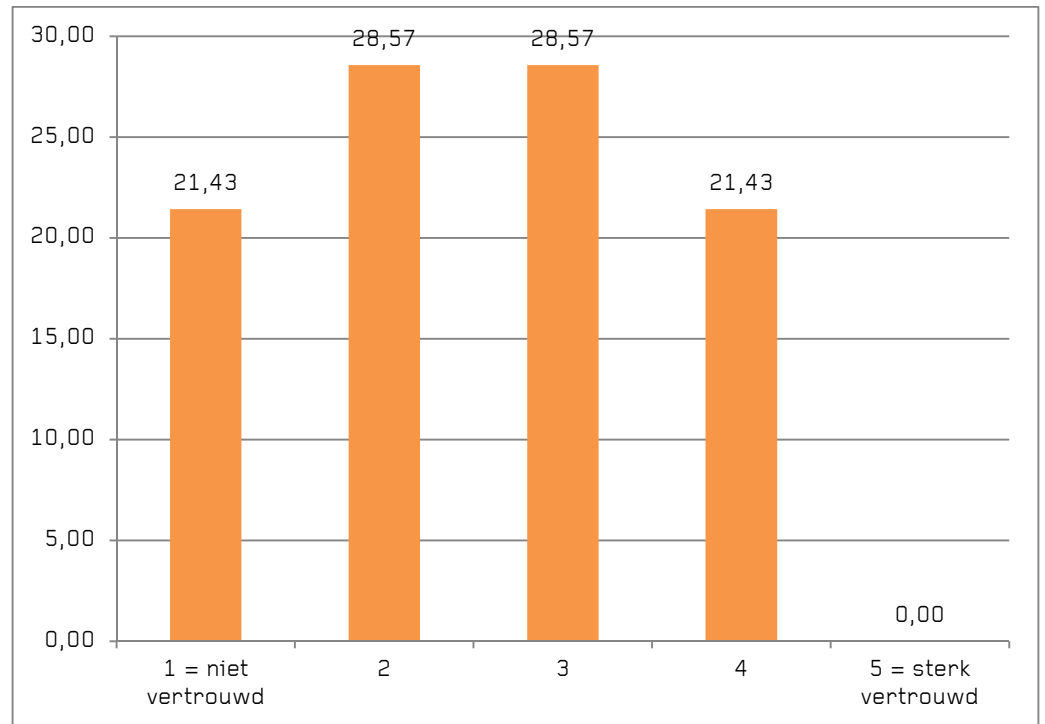
4.2.2.3 Kennis van de Code van Goede Praktijk

De Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken ruimtelijke ordening is minder bekend dan het Handhavingsplan, 78.13% geeft aan niet te weten dat dergelijke Code bestaat (respons 85.33%). De helft van diegenen die er wel kennis van hebben geven aan dat ze niet vertrouwd of weinig vertrouwd zijn met de inhoud ervan.

Bij het gebruik van de Code van Goede Praktijk geeft niemand aan dat de 10 stappen nooit worden toegepast, maar ook niemand die het altijd toepast. Het gebruik ervan is

gemiddeld (45.45%, respons 78.57%). Diegenen die het gebruiken geven aan dat het hun acties in beperkte mate (36.36%) of grote mate (9.09%) heeft veranderd.

Figuur 15: 'In welke mate bent u vertrouwd met de inhoud van de 'Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken ruimtelijke ordening' van het Agentschap Inspectie RWO?'



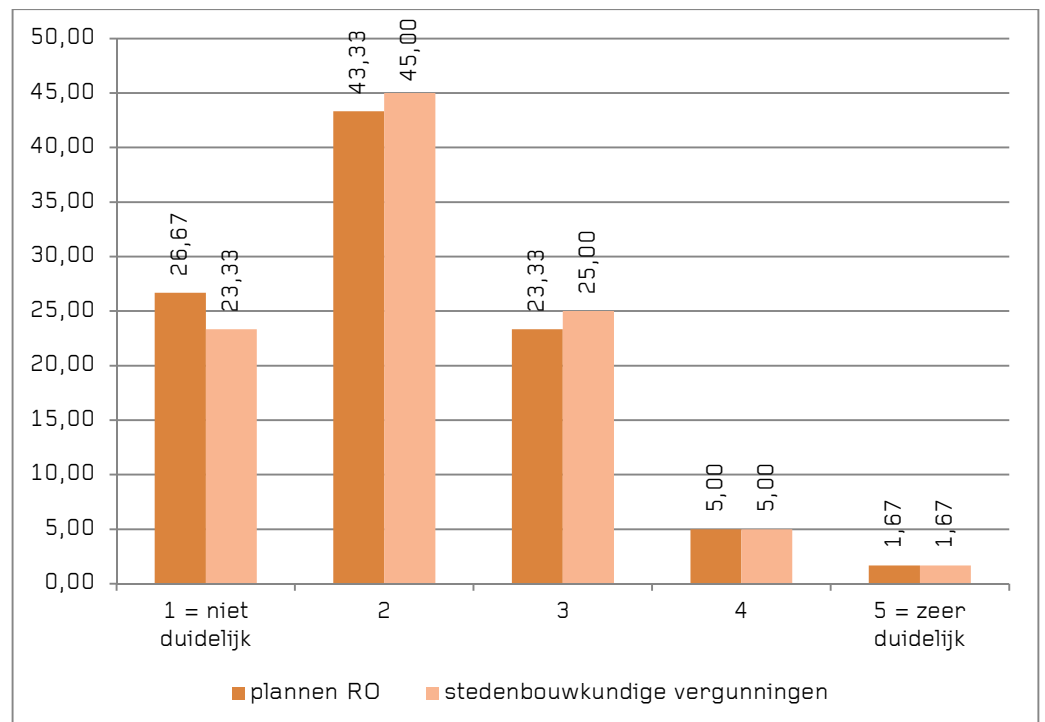
75 deelnemers / 14 die Code van Goede Praktijk kennen / 14 antwoorden

4.2.2.4

Instrumenten

De politiediensten stellen dat de plannen RO en stedenbouwkundige vergunningen niet duidelijk (70%) of weinig duidelijk (68.33%) zijn opgesteld (respons 84%).

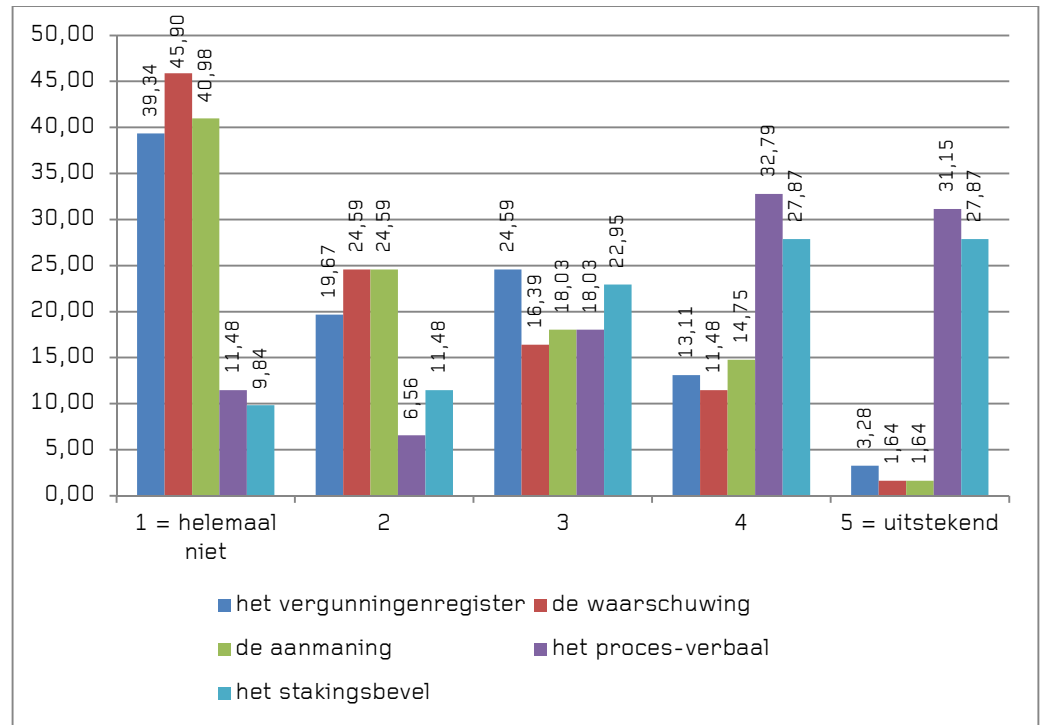
Figuur 16: 'Zijn de plannen RO en stedenbouwkundige vergunningen voldoende duidelijk opgesteld in functie van handhaving?'



75 deelnemers / 63 antwoorden

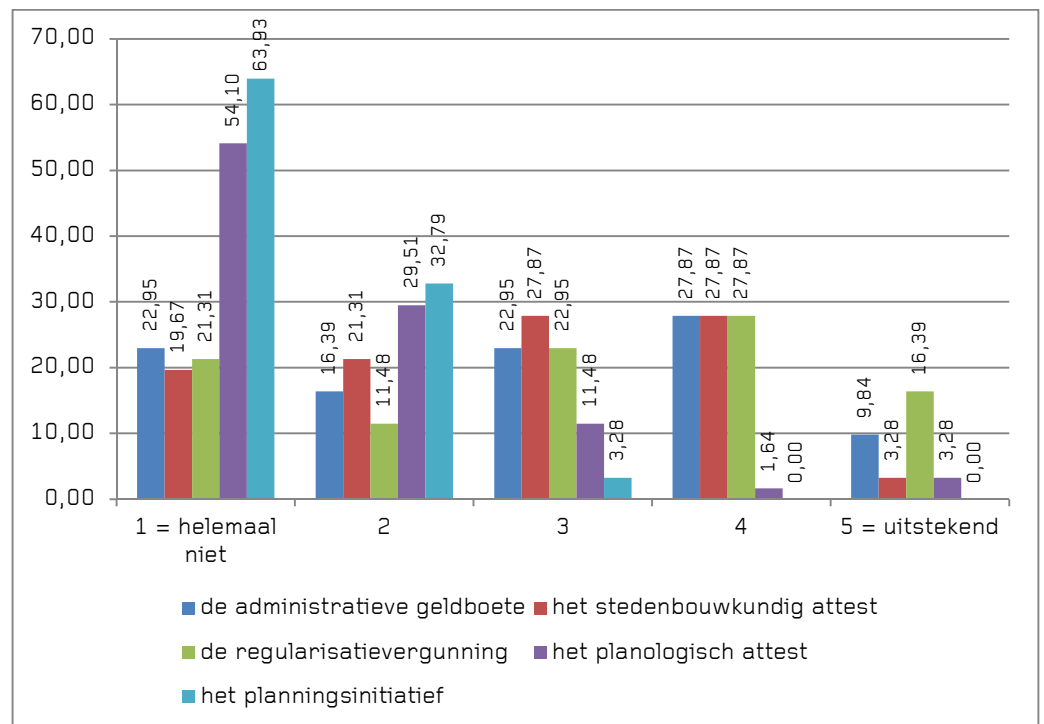
De bekendste handhavinginstrumenten voor de lokale politie zijn het proces-verbaal (63.93%), het stakingsbevel (55.74%) en de regularisatievergunning (44.26%). De eerste twee vormen dan ook de meest gebruikte instrumenten en worden meer gebruikt in de laatste jaren. Het minst kent men de waarschuwing (70.49%), het planologisch attest (83.61%), het planningsinitiatief (96.72%) en de bemiddeling bij de Hoge Raad (70.49%).

Figuur 17: 'In welke mate kent u volgende handhavinginstrumenten?'



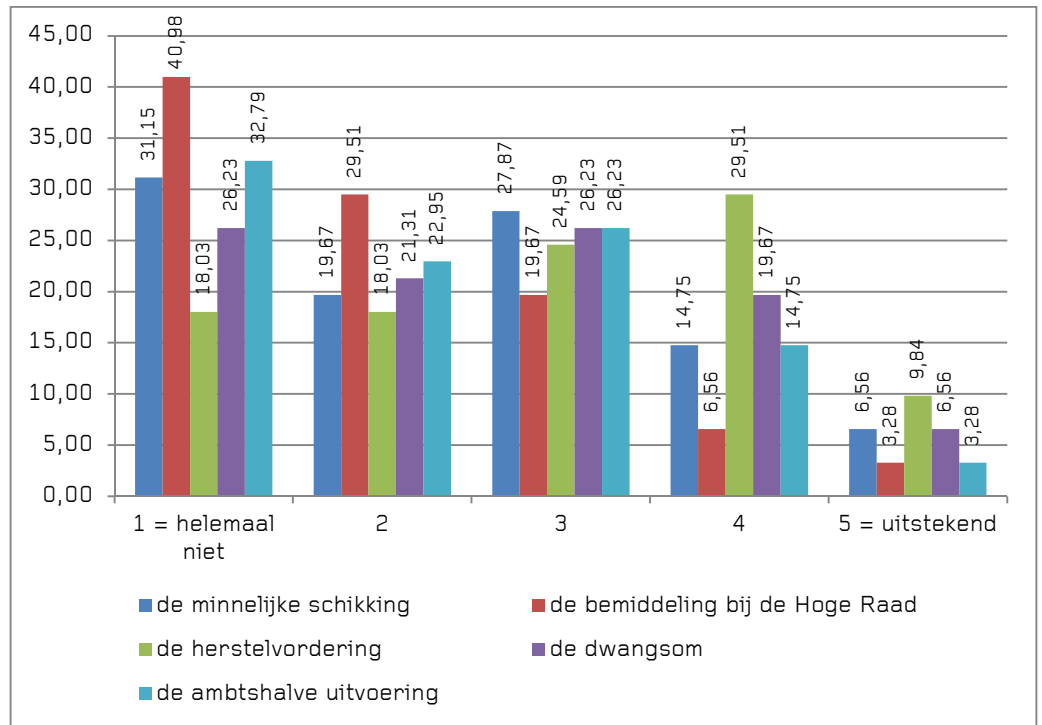
75 deelnemers / 61 antwoorden

Figuur 18: 'In welke mate kent u volgende handhavinginstrumenten?'



75 deelnemers / 61 antwoorden

Figuur 19: 'In welke mate kent u volgende handhavinginstrumenten?'



75 deelnemers / 61 antwoorden

Op vlak van instrumenten stelt de politie dat er meer moet worden ingezet op het planningsinitiatief (90.57%), het planologisch attest (88.68%), de bemiddeling bij de Hoge Raad (73.58%) en het vergunningenregister (71.70%).

4.2.2.5

Prioriteiten

Handhavingsbeleid blijkt geen prioriteit te zijn bij de respondenten, 81.14% geeft aan dat het geen of weinig prioriteit heeft (70,67% respons). Wat de gemeenschappelijke prioriteiten betreft vindt men het optreden in ruimtelijk kwetsbaar gebied en open ruimte gebied, en gebiedsgericht optreden in specifieke bestemmingszones vanuit een duidelijke beleidskeuze bovengemiddeld belangrijk, themagericht optreden vanuit een duidelijke beleidskeuze lijkt minder belangrijk te zijn.

De politie lijkt geen voorrang te geven aan recentere inbreuken ten opzichte van oudere inbreuken. 52.94% geeft aan dat er geen voorrang of weinig voorrang wordt gegeven (68% respons).

4.2.2.6

Werking eigen instantie

Klachten inzake inbreuken op de ruimtelijke ordening worden voor 66.67% geregistreerd en opgevolgd (68% respons). Dit hoofdzakelijk in een algemeen klachtensysteem of in een specifiek systeem voor klachten. Bij de opvolging van handhavingdossiers ligt dit aandeel duidelijk lager. 25.49% kan met zekerheid zeggen dat handhavingdossiers worden opgevolgd in een systeem anders dan het vergunningenregister. Digitaal gebeurt dit hoofdzakelijk via ISLP (Integrated System Local Police).

Bij de politiediensten zijn voornamelijk voorbeeldmodellen van processen-verbaal (66,67%) en stakingsbevelen (64,71%) aanwezig. Een voorbeeldmodel voor herstellvorderingen (5,88%) en een draaiboek voor een praktische aanpak (27,45%) zijn weinig aanwezig.

Het optreden van de politiediensten gebeurt hoofdzakelijk na het ontvangen van een klacht of op vraag van het parket. Wanneer men optreedt na eigen initiatief is de aanleiding meestal een vraag van een andere overheidsdienst.

4.2.2.7 Globale samenwerking

In het kader van de samenwerking tussen de verschillende handhavingpartners is ook de politie van mening dat er meer inspanningen dienen geleverd worden in de manier waarop de samenwerking verloopt (49.02%).

Ongeveer de helft vindt dat de samenwerking tussen gemeenten en politie voldoende is op het huidige niveau (47.06%), terwijl de andere helft zegt dat er meer inspanningen nodig zijn (45.10%). Voor de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de politie is dit respectievelijk 62.75% en 29.41%. Tussen het Agentschap Inspectie RWO en de politie is dit 47.06% ten opzichte van 39.22%. Net zoals bij de gemeenten acht de politie het nuttig dat er meer globale en dossiermatige samenwerking tot stand komt.

Er wordt in beperkte mate beroep gedaan op de Vlaamse overheid inzake bijstand, dossier gebonden informatieverlening en opleidingen, draaiboeken en modellen. Anderzijds geeft men wel aan dat er extra ondersteuning noodzakelijk is voor deze drie zaken. Ook op het vlak van zware en complexe dossiers en inbreuken van overheden drukt men de wens naar bijkomende inspanningen uit.

Een verbeterende samenwerking dient zich voor de politiediensten te richten tot afspraken rond vervolgings-/seponeringsbeleid, een duidelijkere taakstelling en een duidelijkere omschrijving van inhoudelijke prioriteiten.

4.2.2.8 Communicatie

Bijna de helft van de respondenten stelt dat de overtreders niet worden begeleid in de afhandeling van een dossier (66.67% respons). Indien deze wel worden begeleid gaat het hoofdzakelijk over het aanmanen tot het aanvragen van een regularisatievergunning (57.57%), het verlenen van informatie over mogelijke gevolgen (51.51%) en het aanmanen tot een vrijwillig herstel van de toestand (45.45%).

De actieve communicatie van de politie gaat het vaakst over de gevolgen van bouwovertradingen, de vergunnings- en meldingsplicht en de aanpak van bouw misdrijven. De interactie met de burger is vaak persoonlijk zowel aan het loket als op de werf.

4.2.3 Agentschap Inspectie RWO

4.2.3.1 Personalia

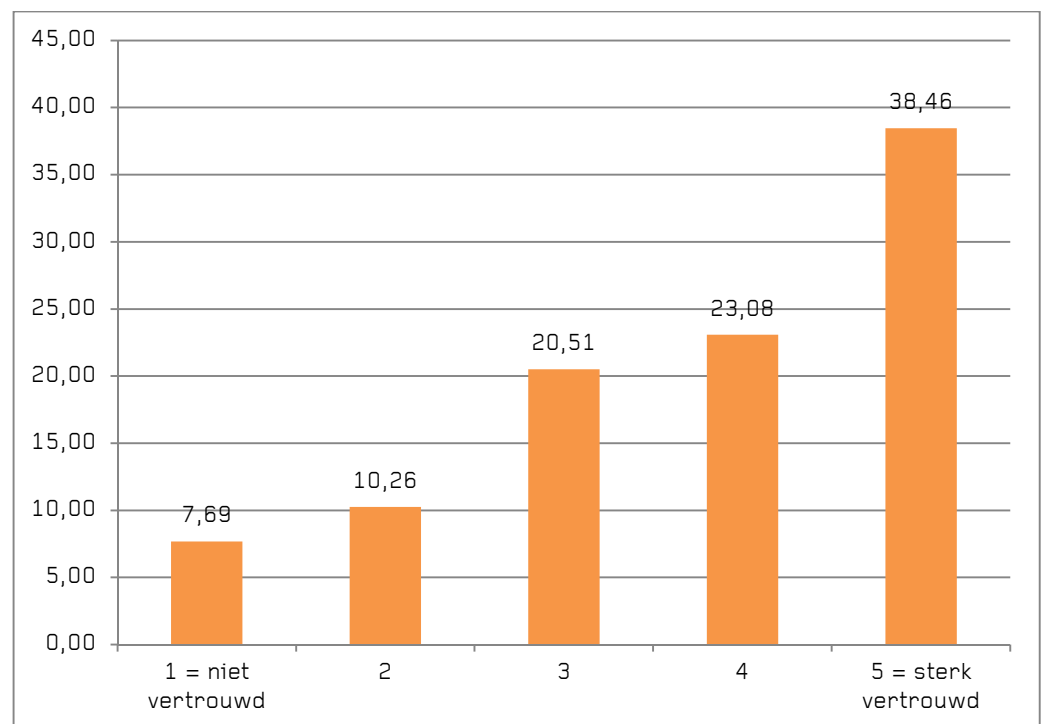
Het Agentschap Inspectie RWO is goed voor 14.33% van het totaal aantal respondenten. Binnen het Agentschap Inspectie kan er een onderverdeling gemaakt worden naar centrale diensten (18.18%) en decentrale diensten (81.82%) in de provincies. Van de gewestelijke ambtenaren zijn er 53.49% gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, 38.88% gewestelijk verbalisant. Een beperkt aantal combineert beide functies.

4.2.3.2 Kennis van het Handhavingsplan

Een opvallend vaststelling is dat een beperkt aantal respondenten, 4.65%, stelt dat ze het bestaan van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening niet kennen (respons 97.73%). Een diepere analyse dringt zich op. Ondanks het expliciet vermelden dat deze bevraging gericht is aan personen die rechtstreeks aan handhaving doen, werd deze bevraging ook ingevuld door administratieve medewerkers. Binnen de 4.65% vinden we een administratief medewerker terug, maar ook een gewestelijk verbalisant.

Daarnaast geeft 7.69% aan niet vertrouwd en 10.26% weinig vertrouwd te zijn met de inhoud van dit Handhavingsplan (88.64% respons). Ook hier is een diepgaandere analyse noodzakelijk. Binnen de 7.69% vinden we twee administratief medewerkers terug, die bijgevolg te verwaarlozen zijn. Toch stellen we vast dat een gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur aangeeft niet vertrouwd te zijn met de inhoud. Binnen de 10.26% vinden we naast één, te verwaarlozen, administratief medewerker een gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, een gewestelijk verbalisant en iemand die aangeeft deels op de buitendienst bouwinspectie te werken.

Figuur 20: 'In welke mate bent u vertrouwd met het Handhavingsplan RO 2010?'



44 gewestelijke ambtenaren / 41 kennen Handhavingsplan / 39 antwoorden

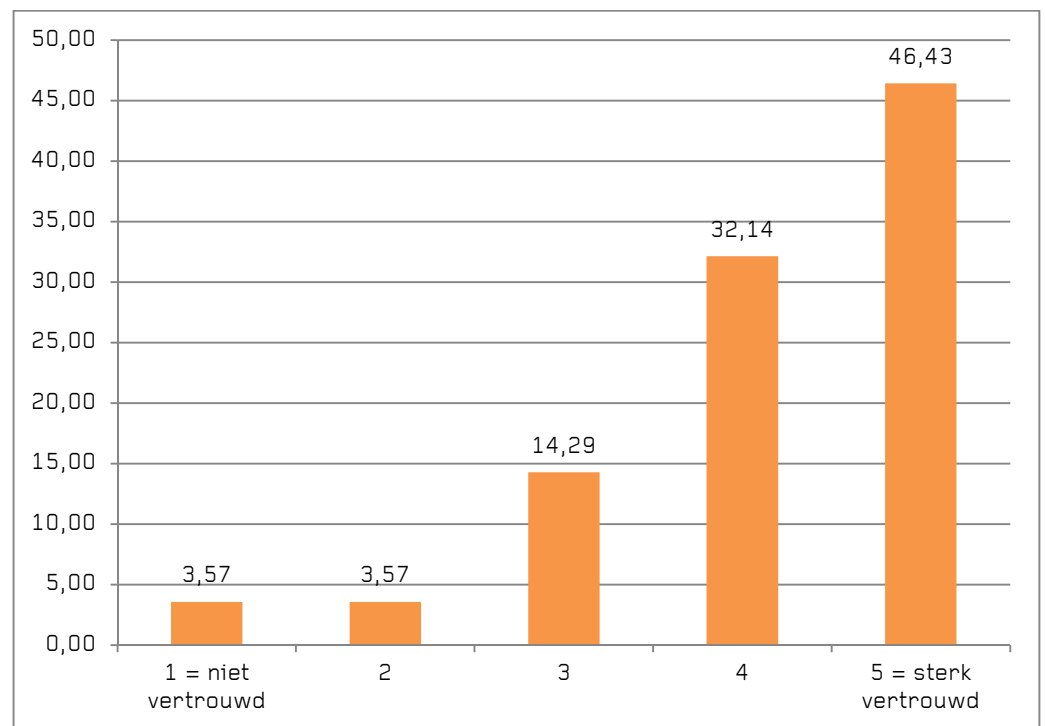
De meerderheid is sterk, 23.08%, tot zeer sterk vertrouwd, 36.46%, met de inhoud. Voor de meerderheid heeft het plan hun acties in beperkte mate (69.44%) of grote mate (13.89%) veranderd.

4.2.3.3

Kennis van de Code van Goede Praktijk

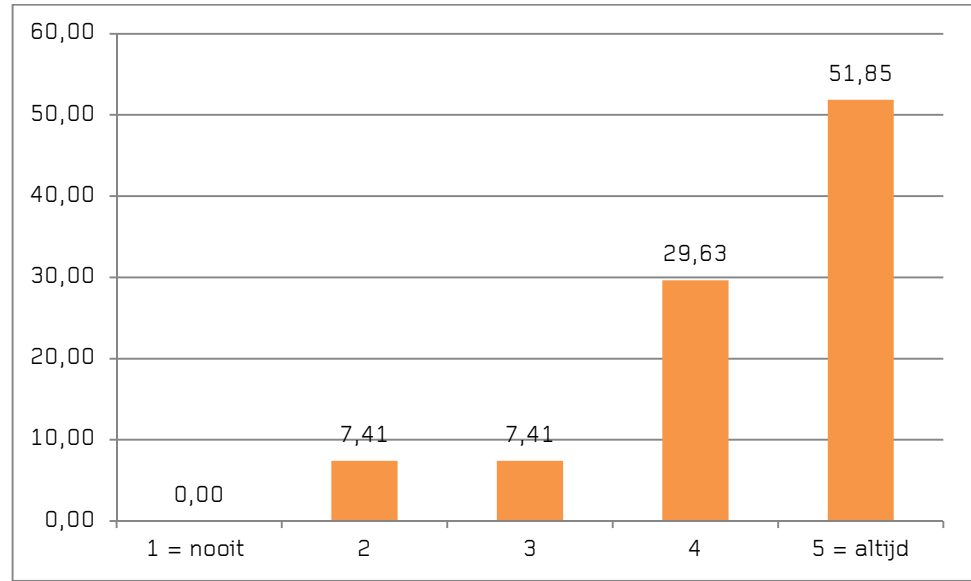
Bij de Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken Ruimtelijke Ordening geeft 14.71% van de gewestelijke ambtenaren aan dit niet te kennen (77.27% respons). In het licht van bovenstaande wordt verder nagegaan wie deze antwoorden formuleerde. Bij de 14.71% is één administratief medewerker, twee gewestelijke verbalisanten, één stedenbouwkundig inspecteur en één iemand die aangeeft deels op de buitendienst bouwinspectie te werken. Van diegenen die het wel kennen is 78.57% sterk tot zeer sterk vertrouwd met de inhoud. Het gebruik van de 10 stappen uit de Code van Goede Praktijk worden vaak tot altijd gebruikt (51.48%), dit is ook het geval bij de modeldocumenten (73.08%). Voor 69.23% heeft de Code een beperkte of grote impact gehad op het werk dat men uitvoert.

Figuur 21: 'In welke mate bent u vertrouwd met de inhoud van de 'Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken ruimtelijke ordening van het Agentschap Inspectie RWO?'

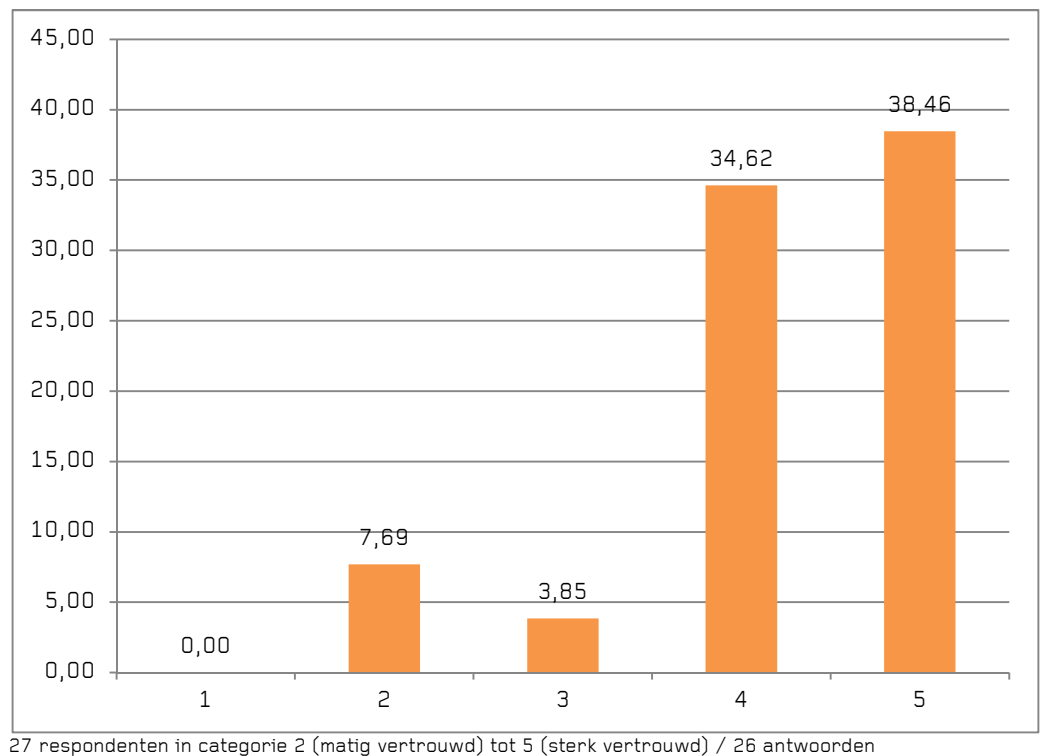


29 kennen Code van Goede Praktijk / 28 antwoorden

Figuur 22: 'In welke mate past u de 10 stappen uit de Code van Goede Praktijk – aanpak ruimtelijke ordening toe?'



Figuur 23: 'In welke mate maakt u gebruik van de modeldocumenten uit de Code van Goede Praktijk – aanpak inbreuken ruimtelijke ordening?'

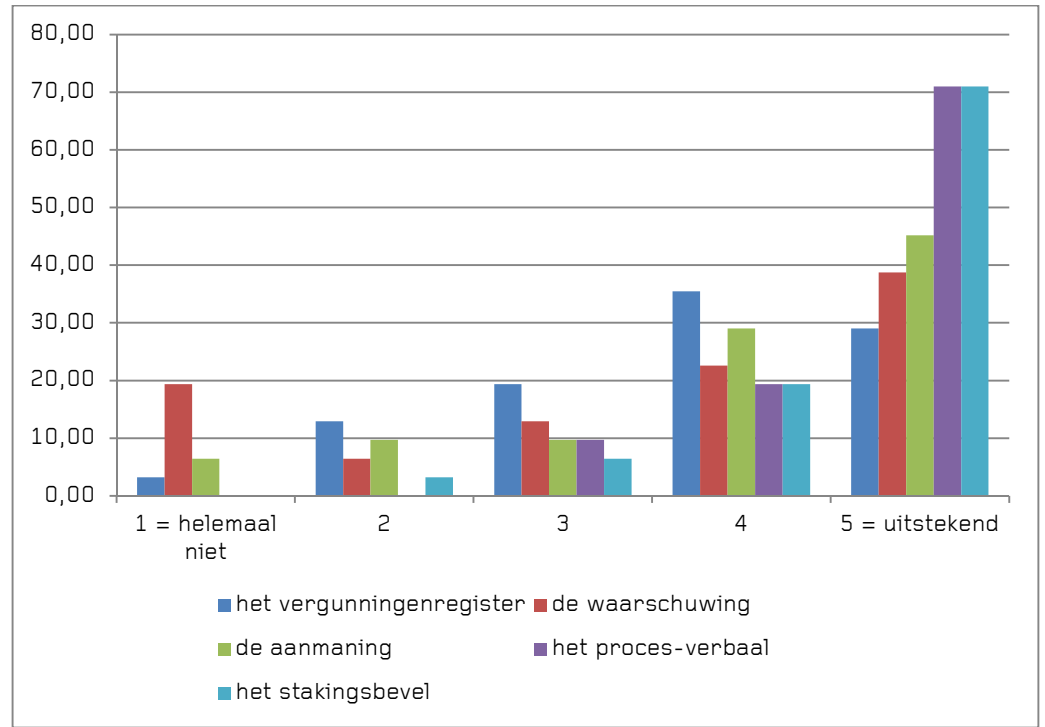


4.2.3.4

Instrumenten

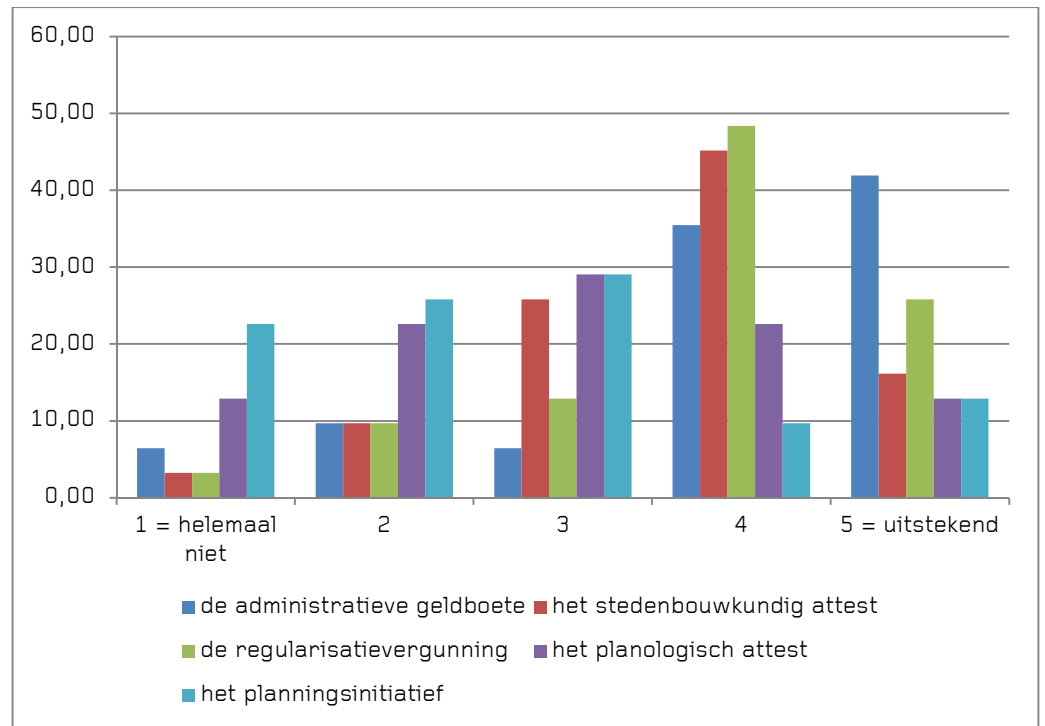
De handhavinginstrumenten die opgenomen zijn in het Handhavingplan zijn zo goed als allen bovengemiddeld gekend bij de gewestelijke handhavingssambtenaren. Het meest bekend zijn het proces-verbaal, het stakingsbevel (beide 90.32%), de administratieve geldboete en de herstellvordering (beide 77.42%).

Figuur 24: 'In welke mate kent u volgende handhavingsinstrumenten?'



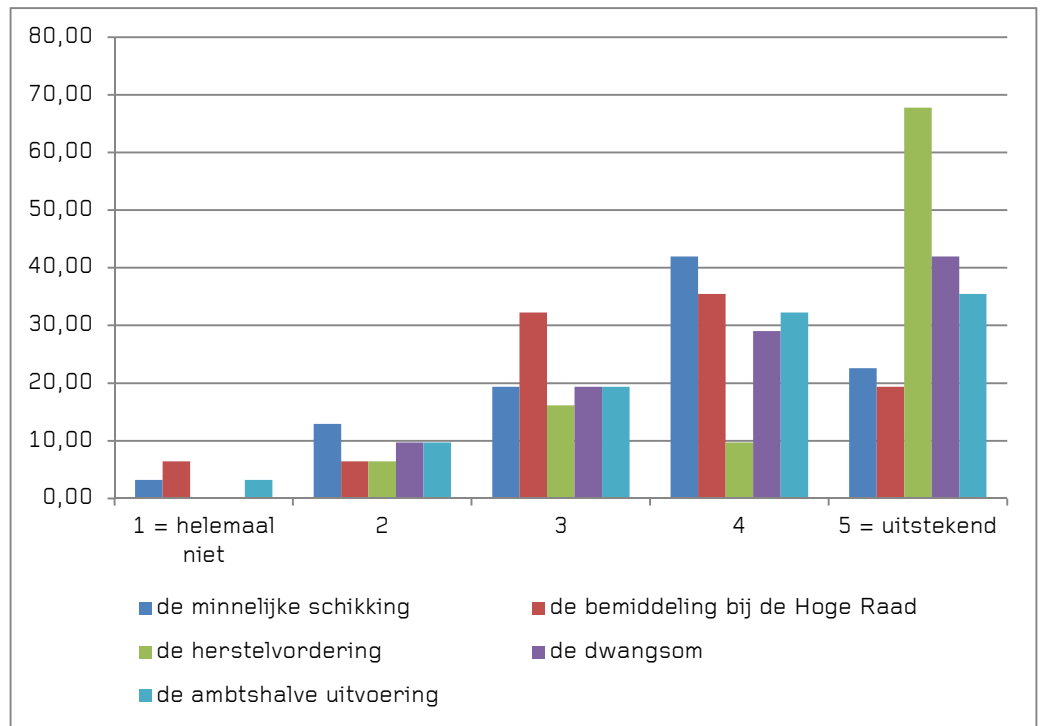
44 gewestelijke ambtenaren / 31 antwoorden

Figuur 25: 'In welke mate kent u volgende handhavingsinstrumenten?'



44 gewestelijke ambtenaren / 31 antwoorden

Figuur 26: 'In welke mate kent u volgende handhavinginstrumenten?'



44 gewestelijke ambtenaren / 31 antwoorden

Het zijn ook deze instrumenten die het vaakst worden ingezet en de laatste jaren meer en meer gebruikt worden. Het minst bekend zijn het planningsinitiatief (48.39%), het planologisch attest (35.48%) en de waarschuwing (25.81%).

De gewestelijke ambtenaren geven aan dat er meer dient ingezet te worden op herstellvorderingen (60.87%), dwangsommen en ambtshalve uitvoering (beide 56.52%).

4.2.3.5

Prioriteiten

Handhaving is uiteraard een prioriteit voor de gewestelijke ambtenaren die rond handhaving werken. De gezamenlijke prioriteiten die worden aangegeven in het Handhavingsplan worden dan ook onderschreven. Het optreden tegen overtredingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied en open ruimte gebied, en gebiedsgericht optreden in specifieke bestemmingszones vanuit een duidelijke beleidskeuze worden net iets belangrijker geacht dan themagericht optreden vanuit een duidelijke beleidskeuze die een bovenlokaal karakter vertoont.

Binnen de gewestelijke diensten wordt duidelijk voorrang gegeven aan recentere versus oudere inbreuken (86.96%, 52.27% respons).

4.2.3.6

Werking eigen instantie

Bij de meeste diensten worden klachten inzake inbreuken op de ruimtelijke ordening systematisch geregistreerd. 56.52% geeft aan dat dit altijd wordt bijgehouden in een specifiek systeem voor klachten, 26.09% in een algemeen klachtensysteem. Dit is hoofdzakelijk digitaal (91.30%).

De gewestelijke ambtenaren treden het vaakst op in hun functie na het ontvangen van een klacht (72.28%), op vraag van het parket (73.91%) en na eigen initiatief/ambtshalve (60.87%).

Dat eigen initiatief is voornamelijk gekoppeld aan een thematische aanpak (82.91%), een gebiedsgerichte aanpak (73.91%) of op vraag van een andere overheidsdienst (69.57%).

4.2.3.7 Globale samenwerking

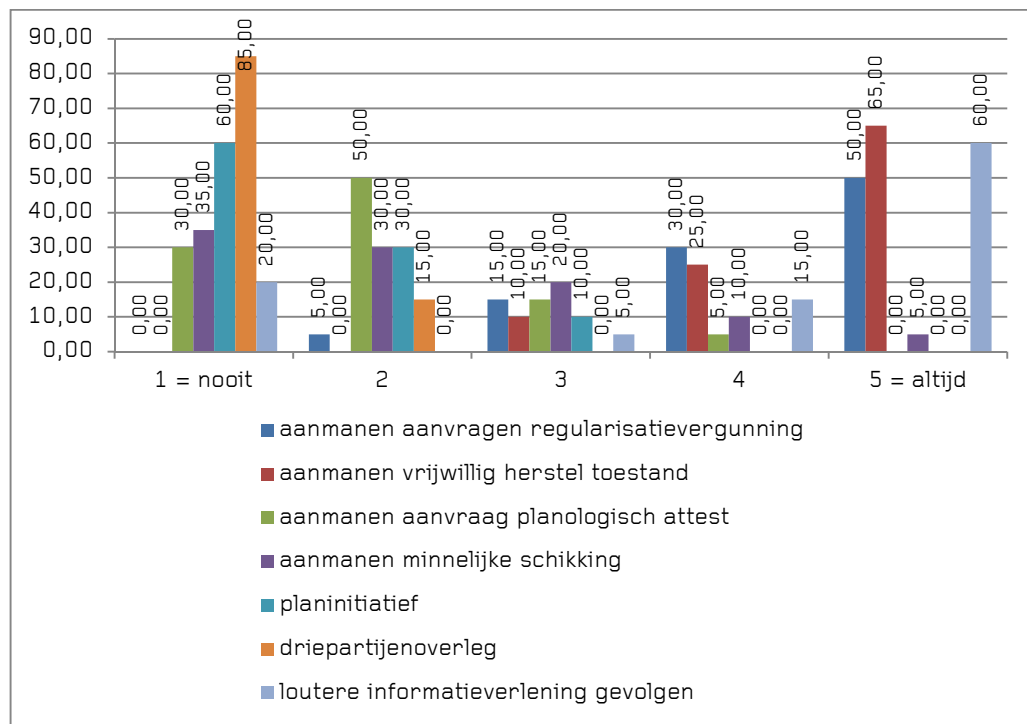
Meer inspanningen in een samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners is ook wenselijk voor de gewestelijke ambtenaren. 69, 57% van de respondenten stelt dat de samenwerking tussen de gemeenten en het Agentschap Inspectie kan verbeteren, 65,22% stelt dit voor de samenwerking tussen het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen. In de samenwerking tussen het Agentschap Inspectie RWO en het Openbaar ministerie geeft dan weer 73, 91% aan dat het huidige niveau van samenwerken voldoende is, 56,52% stelt dit eveneens voor de samenwerking tussen het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

Het signaal wordt gegeven dat een nauwere samenwerking zich zowel moet richten op globale samenwerking als op dossiermatige samenwerking.

4.2.3.8 Communicatie

42.86% geeft aan de overtreders vaak tot altijd te begeleiden in de afhandeling van een dossier, 3.33% doet dit nooit of zeer weinig. Het begeleiden uit zich voornamelijk in het aanmanen tot vrijwillig herstel van de toestand (90%), tot het aanvragen van een regularisatievergunning (80%) en het informatie verlenen over mogelijke gevolgen (75%).

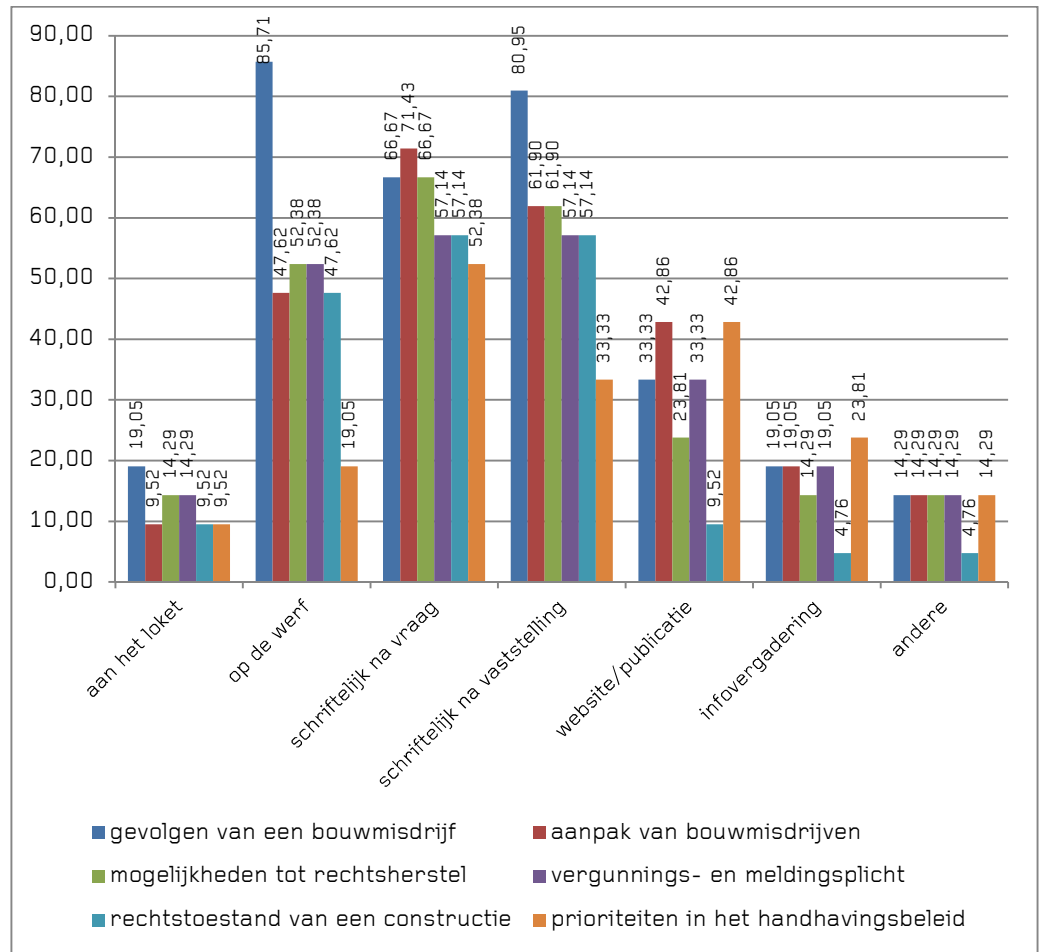
Figuur 27: 'Hoe begeleidt u overtreders naar een oplossing?'



44 gewestelijke ambtenaren / 20 antwoorden

Het vaakst wordt er gecommuniceerd over de gevolgen van een bouwmisdrijf, de aanpak van bouwmisdrijven en de mogelijkheid tot rechtsherstel. Dit gebeurt zowel schriftelijk naar aanleiding van een vraag of een vaststelling als ter plaatse op de werf. De betrokken actoren zijn vooral (potentiële) overtreders en notarissen.

Figuur 28: 'Over welke aspecten inzake handhaving wordt door u of uw instantie actief gecommuniceerd ten aanzien van de burger?'



44 gewestelijke ambtenaren / 21 antwoorden

4.2.4

Openbaar Ministerie

Binnen het Openbaar Ministerie werd het parket-generaal en het parket bij de rechtbank 1^{ste} aanleg bevraged. Het aandeel binnen de totale respons is met 2.28% laag, al dient er wel rekening mee gehouden te worden dat het aantal personen die werken rond handhaving bij het Openbaar Ministerie lager ligt dan bv. bij gemeenten of lokale politie. Door de lage respons en rekening houdende met uitval is het evenwel onmogelijk de resultaten in detail te behandelen.

4.2.5

Conclusie evaluatie door handhavers op het terrein

Onder de verschillende handhavingspartners die actief zijn op het terrein werd een kortlopende online-enquête gehouden. Ondanks het feit dat de handhaver via een tussenstap diende aangesproken te worden (zie 2.2), werd met uitzondering van het Openbaar Ministerie een behoorlijke respons bereikt.

Op basis van dit kwantitatief onderzoek kan geconcludeerd worden dat een deel van de handhavers het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening en de Code van Goede Praktijk onvoldoende kent zowel naar bestaan als naar inhoud. Een deel van de respondenten die beide documenten wel kennen geven aan dat ze de inhoud ervan niet toepassen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat men volledig anders te werk gaat. Het valt niet uit te sluiten dat een deel van hen wel alles toepast wat in het Handhavingsplan en de Code van Goede Praktijk, maar de theoretische documenten onvoldoende kennen.

Op vlak van lokale documenten is er nog een hele weg af te leggen. Een lokaal handhavingsplan, handhavingsprotocol of veiligheidsplan met specifieke RO bepalingen komen niet zo vaak voor. Een blijvende inzet op het stimuleren van lokale plannen is nodig.

De kennis van de verschillende handhavingsinstrumenten is gedifferentieerd. Dit is ook logisch, daar de ene partner meer in aanraking zal komen met bepaalde instrumenten dan de andere partner (vb. gemeenten met het vergunningenregister, het stedenbouwkundig attest; het Agentschap Inspectie RWO met het procesverbaal, het stakingsbevel).

Handhaving ruimtelijke ordening vormt niet voor iedere partner een even grote prioriteit. Heel concreet is handhaving een prioriteit bij het Agentschap inspectie RWO daar zij de trekkersrol inzake handhaving ruimtelijke ordening op zich nemen binnen de Vlaamse overheid. Bij de overige partners is de prioriteit veel beperkter.

Op vlak van monitoring is er eveneens nog een weg af te leggen. Het vergunningenregister wordt niet altijd systematisch geactualiseerd. Ook klachten inzake ruimtelijke ordening worden niet steeds systematisch geregistreerd. Diegenen die het wel doen, geven aan dat er verschillende systemen en verschillende digitale partners worden gebruikt. Dit heeft uiteraard een impact op de monitoring, het afstemmen van verschillende systemen kan problematisch zijn.

Alle bevraagde partners geven aan dat extra ondersteuning wenselijk is vanuit het gewestelijk niveau. Deze ondersteuning heeft betrekking op opleidingen, draaiboeken, modellen, dossier gebonden informatie, enz. Ook de samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners op het terrein kan verbeteren aldus de respondenten.

Communicatie naar de overtreder richt zich tot het aanmanen tot het aanvragen van een regularisatievergunning, aanmanen tot het vrijwillig herstel van de toestand, het verlenen van informatie over mogelijke gevolgen. Afhankelijk van de partner zal deze communicatie zich hoofdzakelijk situeren aan het loket, schriftelijk of ter plaatse op de werf.

Deze conclusies uit het kwantitatief onderzoek dienen verder afgetoetst te worden binnen het kwalitatief onderzoek.

5

Evaluatie kader voor het handhavingsbeleid

Handhaving wordt samen met plannen en vergunnen aanschouwd als één van de pijlers van de ruimtelijke ordening en is er op gericht de doelstellingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te realiseren.

Een correcte handhaving vereist een preventieve en curatieve aanpak van inbreuken. Het Handhavingsplan stelt evenwel zeer duidelijk dat niet alle inbreuken kunnen worden vastgesteld, vervolgd en hersteld. Daarom is het noodzakelijk om duidelijke en transparante beleidskeuzes te maken en prioriteiten voorop te stellen. Voor een efficiënte werking te bekomen dient het optreden van de verschillende handhavingspartners op elkaar te worden afgestemd. Het Handhavingsplan 2010 heeft een horizon van vijf jaar, waarbij deze evaluatie zich richt tot de eerste drie werkingsjaren.

Het kader van het Handhavingsplan is opgebouwd rond strategische en operationele doelstellingen die mee ondersteund worden door een gamma aan handhavingsinstrumenten. Het is de eerste keer dat dergelijke doelstellingen met betrekking tot handhaving zo uitvoerig werden samengebracht. Dit kader vormt het onderwerp van onderhavige evaluatie. De onderstaande bevindingen komen uit een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek dat werd gehouden onder de verschillende handhavingspartners. De evaluatie wordt weergegeven aan de hand van vijf grote thema's die duidelijk naar voor komen binnen handhaving ruimtelijke ordening. Aanvullend worden kort de conclusies weergegeven uit de verbetertrajecten die door het Handhavingsplan werden vooropgesteld.

5.1

Handhavingspartners

Handhaving ruimtelijke ordening is niet de taak van één overheidsdienst, maar van een cluster aan partners die zich bovendien op verschillende beleidsniveaus situeren. Om tot een efficiënte en doeltreffende handhaving te komen is overleg en het maken van duidelijke afspraken essentieel.

Op het niveau van de Vlaamse overheid is er het Agentschap Inspectie RWO, het Departement Ruimte Vlaanderen en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Op het federale niveau zijn er de parketten. En tot slot is er het lokale niveau met de gemeenten en de lokale politie. Het Handhavingsplan beoogt een onderlinge afstemming van de taken en opdrachten waar de verschillende partners verantwoordelijk voor zijn.

5.1.1

Agentschap Inspectie RWO

Context Handhavingsplan

Voor het Agentschap Inspectie RWO vormt **handhaving de kerntaak** binnen haar functioneren. Het Agentschap richt zich specifiek tot het bestuurlijk en strafrechtelijk optreden tegen bouwovertradingen, inbreuken op de Wooncode en het Kamerdecreet, inbreuken op de decreet- en regelgeving inzake onroerend erfgoed (monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen, het archeologisch patrimonium en varend erfgoed). In deze studie komt uiteraard enkel de handhaving ruimtelijke ordening aan bod. Het Handhavingsplan biedt het Agentschap (alsook de andere partners) duidelijke regels en aanbevelingen om haar werking zodanig te organiseren dat de beleidsvisie van de Vlaamse overheid inzake handhaving ruimtelijke ordening kan gerealiseerd worden.

Als beleidsuitvoerende entiteit neemt het Agentschap Inspectie RWO de trekkersrol op vlak van handhaving op zich binnen het Vlaamse gewest. Het Agentschap Inspectie RWO speelt een grote rol op het terrein via de gewestelijke inspecteurs en hun optreden tegen stedenbouwkundige overtredingen. Bij hun optreden hebben de inspecteurs zowel een preventieve als curatieve rol te spelen. Daarnaast staat het Agentschap Inspectie RWO in voor de **facilitering** en **ondersteuning** van lokale besturen.

Binnen deze facilitering en ondersteuning gaat het handhavingsplan, in het onderdeel 'de relatie tussen de lokale besturen en het Agentschap Inspectie RWO', uit van bewustmaking en informatieverstrekking, ontsluiting van bestuurlijke informatie voor het vergunningenregister, de bekrachtiging van stakingsbevelen, ondersteuning in ambtshalve uitvoering van vonnissen en arresten waarin een herstelmaatregel wordt bevolen, enz. Om dit te bewerkstelligen spreekt het Handhavingsplan over draaiboeken, modellen ter beschikking stellen van stakingsbevelen, processen-verbaal en herstellvorderingen, opleiding organiseren, een kenniscentrum oprichten door het ter beschikking stellen van rechtspraak en rechtsleer, het fungeren als aanspreekpunt, enz.

Evaluatiebevindingen

Kerntaak: trekkersrol binnen het Vlaams gewest

- ✓ Het Handhavingsplan heeft de verdienste dat er vernieuwde prioriteiten worden vastgelegd en samengebracht. Deze spitsen zich enerzijds toe op een parallelle bevoegdheid tussen Agentschap Inspectie RWO en de lokale besturen en anderzijds richten deze zich specifiek tot het Agentschap Inspectie RWO. Dankzij het Handhavingsplan kan het Agentschap Inspectie RWO zich volledig toeleggen op de prioriteiten die het kreeg toegewezen. Het Agentschap Inspectie RWO grijpt handhaving dan ook aan als instrument om de goede ruimtelijke ordening te bewaren of te herstellen, en niet als doel op zich.
- ✓ De werking van het Agentschap Inspectie RWO is in de werkingsjaren 2010 tot 2012 voor 80 tot 90% gericht op het optreden na het ontvangen van een klacht. Dit blijkt uit het kwantitatief onderzoek waar een vergelijking van het aantal processen-verbaal tegenover van het aantal klachten mogelijk is (zie hoofdstuk 4). Daarnaast treedt het Agentschap Inspectie RWO op bevel van het parket op en legt het zich actief toe op specifieke thema's (o.a. aanpak weekendverblijven) en specifieke gebieden. Dit laatste vormt een trendbreuk met de vroegere werking binnen het Agentschap Inspectie RWO en staat duidelijk ingeschreven in het Handhavingsplan.

Faciliteren en ondersteunen lokale besturen

- ✓ Structureel overleg vindt plaats op het niveau van de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening en de Commissie Handhavingsbeleid. Het secretariaat van beiden overlegorganen wordt waargenomen door het Departement Ruimte Vlaanderen, zie verder. Naar aanleiding van het Handhavingsplan werden deze overlegkaders in het leven geroepen en ontmoeten de verschillende partners elkaar. De vraag is echter in welke mate de besproken zaken binnen deze Stuurgroep en Commissie doorsijpelen naar de handhavers die actief zijn op het terrein.
- ✓ De verschillende handhavingspartners die actief zijn op het terrein, zijnde lokale besturen, politie, parket en Agentschap Inspectie RWO, geven bij het kwantitatief onderzoek aan dat er nood is aan extra ondersteuning vanuit het gewestelijk

niveau op vlak van draaiboeken, modellen en opleidingen. Het kwalitatief onderzoek bevestigt dit. Specifiek voor de modellen, die positief onthaald zijn, wordt door de lokale besturen en de stedenbouwkundige ambtenaren aangegeven dat een actualisatie noodzakelijk is.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ Het Agentschap Inspectie RWO is gezien haar ervaring en capaciteit het best geplaatst om de nodige operationele en facilitaire ondersteuning te geven aan lokale besturen. Deze rol dient zij verder op zich te nemen en te ontwikkelen. Indien de behoeften verdergaand zijn dan operationele en facilitaire ondersteuning dient ook het Departement Ruimte Vlaanderen haar rol op te nemen.
- ✓ Het onderzoek toont duidelijk de vraag naar bijkomende ondersteuning aan. De behoeften dienen gedetecteerd te worden zodat op een gedifferentieerde manier een antwoord kan geformuleerd worden. Bijkomend dient het juiste niveau van kennisoverdracht gedetecteerd te worden zodat dit op de meest efficiënte manier georganiseerd kan worden. Bij het thema communicatie wordt hier dieper op ingegaan.
- ✓ De ter beschikking gestelde modellen zijn toe aan een evaluatie. Hierbij dient de focus te liggen op de bevindingen en ervaringen die mensen op het terrein hebben opgedaan (ambtenaren van lokale besturen). Zij kunnen duidelijke knelpunten aangeven. Er dient ook duidelijk aangegeven te worden wat noodzakelijk is voor een efficiënte verwerking van een dossier. Processen-verbaal dienen te beschikken over duidelijke identificatie (naam + geboortedatum). Herstelvorderingen bevatten vaak de juiste inhoud maar dit zou nadrukkelijker vermeld moeten worden (dwangsom, juiste overtreding).

5.1.2

Lokale besturen

Context Handhavingsplan

Lokale besturen vormen een belangrijke schakel in het realiseren van een goede ruimtelijke ordening op het terrein. Wanneer een gemeente ontvoogd of gemeentelijke vergunningsautonomie verkrijgt, beslissen zij zelfstandig over het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen.

De voorwaarden voor ontvoogding zijn:

- Een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.
- Een gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar.
- Een conform verklaard plannenregister.
- Een vastgesteld vergunningenregister.
- Een register van de onbebouwde percelen.

Lokale besturen dienen een sterke rol te vervullen inzake handhaving ruimtelijke ordening; het Handhavingsplan vormt een herbevestiging van de rol die lokale besturen reeds in 1962 kregen. Ze vormen de eerstelijnsverantwoordelijken op vlak van **preventie** door sensibilisering en communicatie alsook voor **klachten** van bezorgde burgers over eventuele overtredingen. Er wordt binnen het Handhavingsplan gewezen op de korte communicatielijn met de burger en het beste inzicht in lokale situaties. Het plan stelt dat het voor lokale besturen aangewezen is om een **lokale handhavingsambtenaar** in te zetten.

Evaluatiebevindingen

Lokale besturen en het Handhavingsplan

- ✓ Een sterk lokaal bestuur oogt theoretisch mooi, maar in realiteit krijgen de lokale besturen een takenpakket waar geen of weinig opportuniteiten, anders dan het bewaken van een goede ruimtelijke ordening, tegenover staan. Voor dit takenpakket is een zekere capaciteit (knowhow en mankracht) noodzakelijk, die niet steeds beschikbaar is.
- ✓ Het Handhavingsplan betekende een aanzet voor lokale besturen om na te denken over hun prioriteiten inzake ruimtelijke ordening. Op zich is dit reeds een verdienste; het effectief aan handhaving doen of er meer op inzetten is een volgende stap. Zo toont het kwantitatief onderzoek aan dat een groot aantal van de deelnemende lokale besturen geen lokale prioriteiten hebben (zie hoofdstuk 4).
- ✓ Er kan binnen de lokale besturen een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen zogenaamde trekkers, starters en non-believers. Dit komt duidelijk aan de oppervlakte binnen het kwalitatief onderzoek en het opzetten van dit onderzoekstraject. De trekkers beschikken over de capaciteit om aan handhaving te doen, het gaat vaak over de grotere steden. Voor hen vormde het Handhavingsplan eerder een bevestiging van hun werking dan een stimulans om anders te werk te gaan. Deze lokale besturen hebben gedurende jaren ervaring en kennis inzake handhaving opgebouwd en vormen dus effectief een sterk lokaal bestuur. Uit gesprekken met dergelijke sterke besturen wordt een bereidwilligheid ondervonden om hun kennis te delen met andere lokale besturen.

Daarnaast zijn er de starters die wel aan handhaving willen doen maar kampen met een gebrek aan ervaring. Zij zijn dan ook zoekende naar ondersteuning, maar beweren dat ze vaak niet weten waar ze het best terecht kunnen of gehoor kunnen krijgen. Bijkomend botsen ze op de grenzen van capaciteit.

De derde categorie zijn de non-believers waar handhaving geen prioriteit is.

Handhavende rol

- ✓ Het kwalitatief onderzoek wijst uit dat het sterk staan van een lokaal bestuur persoons- en cultuurgebonden is. Zonder interesse in de handhavingsproblematiek, schuift de inzet naar de achtergrond. Ook door het ontbreken van een incentive, buiten het nastreven van een goede ruimtelijke ordening, blijft handhaving te persoonsgebonden. Het kwalitatieve onderzoek wijst echter uit dat alle handhavingspartners voorstander zijn van een financiële regeling door de inkomsten uit vorderingen die door het lokaal niveau worden opgesteld of maatregelen die door hen worden genomen, ook aan hen toe te kennen. Hier wordt dieper op ingegaan bij het thema implementatie.
- ✓ De nadruk op het terrein ligt voornamelijk op plannen en vergunnen, niet zozeer op handhaven. Ondanks het feit dat de lokale besturen een belangrijke partner zijn op het vlak van toezicht en opsporen van bouwovertradingen, is actieve handhaving in de zin van opsporen momenteel zo goed als onbestaande. Dit heeft veelal te maken met werklast en beschikbaar personeel en middelen. Lokale handhaving richt zich dus vaak op het behandelen van klachten.
- ✓ De reactieve werking verzekert echter niet dat ieder dossier wordt afgehandeld. Dit is mogelijk het gevolg van het feit dat het aan een college van burgemeesters en schepenen, een eigenstandig handhavend bestuur, toekomt beslissingen te nemen en herstelmaatregelen te vorderen met het oog op het herstel van de

goede ruimtelijke ordening. Momenteel merken handhavers op het terrein (lokale ambtenaren, parket) dat colleges van burgemeester en schepenen niet steeds rechtlijnig optreden in gelijkaardige dossiers. Zo blijkt uit het kwalitatief onderzoek dat parketten niet altijd respons krijgen indien een herstellvordering wordt aangevraagd bij een lokaal bestuur, terwijl het net zij zijn die de dossiers aanbrengen.

- ✓ Op lokaal niveau wordt eveneens vastgesteld dat het in realiteit vaak moeilijk is om het volledige pakket van plannen, vergunnen én handhaven op zich te nemen, voornamelijk bij gemeenten waar deze taken uitgevoerd worden door één en dezelfde persoon. Deze persoon dient op vele vlakken expert te zijn in een materie die vaak als complex wordt ervaren, bovendien dient hij/zij zowel informatief als repressief op te treden. Dit staat een vlotte en efficiënte werking vaak in de weg. Op het ene moment verleent de persoon een vergunning en informatie, terwijl hij op het andere moment dient te handhaven. Hierdoor komt hij/zij in een moeilijke positie terecht.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ Lokale besturen dienen zeer transparant en duidelijk te zijn naar de burger. Het vastleggen van duidelijke lokale prioriteiten is hiervoor het hulpmiddel. Dit dient dan ook gestimuleerd te worden. Door het vastleggen en communiceren van duidelijke lokale prioriteiten kan een ongelijke behandeling vermeden worden. Er ontstaat immers transparantie naar de burger en het scheidt duidelijkheid naar de behandelende ambtenaar. Het Agentschap Inspectie RWO werpt echter op dat het tegengestelde evenzeer waar is: het communiceren van prioriteiten kan tegelijkertijd voor ongelijkheid zorgen. Daar het Handhavingsplan uitgaat van het opstellen en verfijnen van prioriteiten, dient er omzichtig worden gecommuniceerd zodat een burger niet in de waan wordt gelaten dat bepaalde overtredingen onbestraft kunnen blijven. Communicatie dient hierin haar preventieve functie volop te benutten.
- ✓ Het uitvoeren van het pakket plannen-vergunnen-handhaven door één persoon dient geëvalueerd te worden. Dit blijkt in praktijk vaak problemen op te leveren waardoor de focus op handhaving verdwijnt. Onderzoek naar het meest efficiënte en geschikte niveau om aan handhaving te doen is noodzakelijk. Zoals het Handhavingsplan duidelijk vermeld, blijkt dat de korte afstand tussen burger en de lokale politiek vaak een belemmering is om handhavend op te treden. Gesprekken met alle handhavingspartners tonen aan dat dit spanningsveld nog steeds bestaat. Het aanstellen van een handhavingsambtenaar op bovenlokaal vlak (vb. intergemeentelijke samenwerking, op niveau van politiezone) kan een mogelijke onderzoekspiste zijn.
- ✓ De kennis die aanwezig is bij sterke lokale besturen dient aangewend te worden binnen een kennisuitwisseling naar andere besturen. De bereidheid hiertoe is aanwezig. Binnen de kennisuitwisseling kan er gewerkt worden naar grootte van gemeenten, naar bepaalde problematieken die op verschillende plaatsen voorkomen, rond bepaalde instrumenten, enz.

5.1.3

Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Context Handhavingsplan

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid vormt een onafhankelijk orgaan binnen het Departement Ruimte Vlaanderen. De Hoge Raad heeft een **advies verlenende functie** die is vastgelegd in artikel 6.1.7 tot en met 6.1.23 in de Vlaamse Codex voor

Ruimtelijke Ordening. Indien een stedenbouwkundige inspecteur (Agentschap Inspectie RWO) of een college van burgemeester en schepenen wil overgaan tot een herstellvordering of het ambtshalve uitvoeren van een herstelmaatregel dienen zij advies aan te vragen bij de Hoge Raad.

Het Handhavingsplan gaat dieper in op de relatie tussen de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en de lokale besturen enerzijds en de relatie tussen de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en het Agentschap Inspectie RWO anderzijds.

Ten aanzien van de lokale besturen wordt er nadrukkelijk gevraagd aan de Hoge Raad om zich volledig en loyaal aan te sluiten bij de visie om lokale besturen te **ondersteunen** en tot een meer effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving te komen. Een drempelverlagend initiatief is noodzakelijk daar ook de lokale besturen uitdrukkelijk vragen om meer ondersteuning vanwege de Hoge Raad bij de adviesprocedures. De adviespraktijk van de Hoge Raad wordt als ontmoedigend en onvoldoende duidelijk ervaren. De Vlaamse overheid vraagt binnen het Handhavingsplan een engagement van de Hoge Raad om haar adviespraktijk te verduidelijken en lokale besturen beter te ondersteunen.

De relatie naar het Agentschap Inspectie RWO richt zich dan weer tot een **indicatief** en een **informatief partnerschap**. Het Handhavingsplan stelt dat er binnen het indicatieve luik dient gestreefd te worden naar een volledige transparantie van de criteria aan de hand waarvan het Agentschap Inspectie RWO haar discretionaire handhavende bevoegdheden concreet uitoefent. En dat er anderzijds volledige transparantie moet zijn naar het Agentschap Inspectie RWO toe van de criteria die de grondslag vormen van de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad. Het informatieve luik richt zich tot het kenniscentrum waarbij de expertise tussen beide partners kan uitgewisseld worden.

Evaluatiebevindingen

- ✓ Sinds 1 januari 2011 is het procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad volledig operatief. Op systematische basis wordt duidelijkheid geschapen in de criteria die de grondslag vormen van advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad. Dit wordt gedaan aan de hand van een website met uitgebreide *FAQ's*, gezamenlijke rapporten in samenwerking met het Agentschap Inspectie RWO en het verslagboek 2010-2011.
- ✓ Het onderzoek wijst uit dat de Hoge Raad tegemoet komt aan de oproep van de lokale besturen en drempelverlagende initiatieven heeft ondernomen. De ondersteuning naar lokale besturen neemt toe in die zin dat de Hoge Raad enerzijds gebruik maakt van haar eigen onderzoeksbevoegdheid en anderzijds bijkomende stukken, gegevens of inlichtingen opvraagt. Er wordt door de Hoge Raad vastgesteld dat een aantal gemeenten stelselmatig gebruik maken van de mogelijkheid tot het verlenen van stemadvies, dit wordt als een meerwaarde in het partnerschap ervaren. De samenwerking wordt bij beide partijen positief geëvalueerd, maar de inspanningen dienen verder doorgetrokken te worden.
- ✓ Anderzijds brengt het onderzoek naar voor dat het Agentschap Inspectie RWO slechts heel uitzonderlijk gebruik maakt van de mogelijkheid tot het verlenen van stemadvies. Momenteel bestaat een duidelijk verschil in visie waarbij het Agentschap Inspectie RWO van mening is dat de aangeleverde dossiers volledig en duidelijk zijn. Deze vereisen voor het Agentschap Inspectie RWO geen verdere toelichting. Bijkomend wordt aangegeven dat het verlenen van stemadvies een tijdsinvestering vraagt van de stedenbouwkundig ambtenaar, terwijl de uitkomst van het advies onzeker is. Op dit moment is er niet echt sprake van het

vooropgestelde partnerschap. Er kan tot op heden eveneens niet gesproken worden over het kenniscentrum, waarbij de expertise tussen beide partners wordt uitgewisseld, dat moet dienen als exponent van het informatief partnerschap.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid dient haar drempelverlagende initiatieven verder door te zetten. In dat kader dient de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid intensiever te participeren aan informatie- en vormingssessies. Op die manier kan de Hoge Raad een 'gezicht' krijgen, wat onmiddellijk drempelverlagend is. Daarnaast dient de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid vanuit het partnerschapsmodel betrokken te worden bij andere vormingsinitiatieven georganiseerd door het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen inzake handhaving.
- ✓ Algemeen kan het systeem van stemadvies herzien worden. Een mogelijke denkpiste is dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid aangeeft in welke dossiers zij stemadvies nodig acht en in welke dossiers niet. Sommige dossiers zijn immers zodanig compleet en helder dat stemadvies overbodig wordt, andere dossiers vragen dan weer extra toelichting.
- ✓ Het Agentschap Inspectie RWO dient te reflecteren over haar afwezigheid bij het geven van stemadvies. Dit in het kader van het partnerschapsmodel waarbij een sterke uitwisseling tussen de verschillende partners wordt vooropgesteld en in het licht van de positieve evaluatie tussen Hoge Raad en lokale besturen.

5.1.4

Lokale Politie en parket

Context Handhavingsplan

De lokale politie en de parketten komen slechts summier aan bod in het Handhavingsplan, maar beide vormen zeer **belangrijke partners** in het handhavingsproces. De lokale politie staat in voor het opstellen van processen-verbaal en kan stakingsbevelen opleggen. Daarnaast staat de politie mee in voor het bouwtoezicht. De parketten staan op hun beurt in voor het inleiden van de strafvordering.

Evaluatiebevindingen

- ✓ De samenwerking tussen de verschillende partners is sterk lokaal gebonden en kan zeer verschillend zijn. Op bepaalde plaatsen worden akkoorden afgesloten tussen parket en politie, tussen parket en gemeente,... maar een echte structurele benadering vanuit een trekkersrol ontbreekt. Het kwalitatief onderzoek wijst net zoals bij lokale besturen uit dat de inzet op handhaving binnen de lokale politie persoons- en cultuurgebonden is.
- ✓ Op politieeel vlak is er in wezen een groot potentieel om aan handhaving te doen, maar in realiteit zijn er slechts weinigen begaan met de materie. In de algemene politieopleiding is er geen onderdeel ruimtelijke ordening en handhaving. Er is met andere woorden geen stimulans of mogelijkheid tot het ontwikkelen van interesse bij nieuwe politieagenten.
- ✓ De evaluatie levert een aantal zeer specifieke knelpunten op:
 - ✓ Er wordt door sommige lokale besturen geen gevolg gegeven aan de vraag voor het opstellen van een herstellvordering ook al werd het dossier initieel

aangebracht door datzelfde lokale bestuur. Op die manier blijven dossiers open staan en wordt er nodeloos administratief werk verricht.

- ✓ Communicatie tussen parket, politie, lokale besturen loopt niet altijd even vlot. Vooral wat betreft de stand van zaken in een dossier of de uiteindelijke afhandeling van een dossier. Ook wat betreft het afsluiten van protocollen is er niet altijd een duidelijke communicatie.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ Momenteel bestaan er geen verplichtingen om ruimtelijke ordening op te nemen in de veiligheidsplannen. Na het afronden van de staatshervorming zal deze mogelijkheid wel bestaan. Indien dit effectief wordt toegepast, dient de Vlaamse overheid de mogelijkheid tot vorming te onderzoeken, hierbij kan men terugvallen op enkele 'best practices' die nu reeds aanwezig zijn en waar uit eigen beweging ruimtelijke ordening opgenomen wordt in het veiligheidsplan. Dergelijke vorming zal de werking op het terrein optimaliseren, daar waar er nu een zeer diverse aanpak is van politiezone tot politiezone.
- ✓ Parketten dienen er naar de toekomst over te waken dat interne herstructureringen vlot worden gecommuniceerd naar de verschillende handhavingspartners. Binnen nieuwe structuren dient duidelijk te zijn voor die partners wie het aanspreekpunt is en waar men terecht kan.

5.1.5

Departement Ruimte Vlaanderen

Context Handhavingsplan

In het kader van haar beleidsvoorbereidende en – ondersteunende taakstelling is het Departement RWO, nu Departement Ruimte Vlaanderen, een volwaardige partner binnen handhaving ruimtelijke ordening.

Het Handhavingsplan stelt dat het Departement Ruimte Vlaanderen een aantal zeer specifieke taken op zich dient te nemen. Het gaat onder meer over het initiatief nemen om de monitoring van het handhavingsbeleid op te bouwen, dit in samenwerking met de verschillende handhavingspartners. Gekoppeld aan deze monitoring dient het Departement Ruimte Vlaanderen een risicoanalyse uit te voeren op basis waarvan de prioriteiten scherper kunnen worden gesteld of gewijzigd.

Naast monitoring en risicoanalyse richt het Handhavingsplan zich op de rol die het Departement Ruimte Vlaanderen dient te vervullen inzake ondersteuning en communicatie. Op dat vlak heeft het Departement Ruimte Vlaanderen een belangrijke preventierol te spelen. Het gaat hierbij over handhaafbare plannen en vergunningen, het ontwikkelen van beleidskaders en opstellen van beleidsregels, het verstrekken van informatie over decreetgeving, besluiten, beleidsmatige aspecten, enz. Bovendien staat het Departement Ruimte Vlaanderen ook in voor de ondersteuning van het communicatiebeleid van de operationele handhavers. Ondersteund door het Agentschap Inspectie RWO dient het Departement Ruimte Vlaanderen een Communicatieplan Handhaving Ruimtelijke Ordening op te maken.

Evaluatiebevindingen

- ✓ Het Departement Ruimte Vlaanderen installeerde voor de opvolging en uitvoering van het Handhavingsplan de tweemaandelijks Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening. Binnen deze Stuurgroep zijn het Departement Ruimte Vlaanderen, het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

vertegenwoordigd. Via deze Stuurgroep werd in gezamenlijk overleg de opdrachten uit het Handhavingsplan omgezet in concrete acties.

- ✓ Verschillende (tijdelijke) thematische werkgroepen werden opgericht. Deze werkgroepen legden zich toe op de monitoring en de risicoanalyse, het communicatieplan, de organisatie van infosessies en folders/brochures, acties rond preventieve handhaving, de verbetertrajecten, beleidsadviezen, de gezamenlijke rapportage van het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, enz.
- ✓ De Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening besliste tot de oprichting van een zesmaandelijkse Commissie Handhavingsbeleid. De doelstelling van deze Commissie is het beleid van de verschillende actoren inzake handhaving op elkaar af te stemmen via een gestructureerd overleg. In de Commissie worden drie beleidsdomeinen betrokken, namelijk ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed en wonen. De Commissie is samengesteld uit de leden van de Stuurgroep, aangevuld met vertegenwoordigers uit de Vlaamse administratie van andere beleidsdomeinen, de politie, de parketten, de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten en twee lokale besturen.
- ✓ De verschillende taakstellingen van het Departement Ruimte Vlaanderen worden verder geëvalueerd onder de thema's opvolging en communicatie.

5.2

Instrumenten

Context Handhavingsplan

Het Handhavingsplan op zich wordt aanzien als een **nieuw beleidsinstrument** binnen het Vlaamse ruimtelijke ordeningsrecht. Zoals in de inleiding vermeld dient handhaving samen met plannen en vergunnen de basisdoelstelling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te realiseren. De handhaver dient het Handhavingsplan dan ook aan te grijpen om de vernieuwde visie om te zetten in praktijk.

Het Handhavingsplan stelt in die context dat het behalen van de basisdoelstelling een correcte naleving door bestuurders en burgers van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening impliceert. Indien mogelijk spontaan, indien vereist onder het gebruik van dwangmaatregelen.

Er wordt een duidelijk **handhavingstraject** uitgestippeld dat bestaat uit een preventieve, een rechtsherstellende en een curatieve fase. Dit wordt in een modeltraject gegoten en vertaald naar een **Code van Goede Praktijk**. Om de verschillende partners te ondersteunen in hun werking worden bij de Code van Goede Praktijk **modelbrieven** aangeleverd.

Met het modeltraject en de Code van Goede Praktijk streeft men naar een gedifferentieerd beleid. Sommige overtredingen kunnen nu eenmaal niet op dezelfde wijze aangepakt worden. Het Handhavingsplan stelt evenwel zeer duidelijk dat zowel de lokale overheid als het Agentschap Inspectie RWO hun visie op handhaven **verder moeten verfijnen**. Hieraan is gekoppeld dat handhaving een meer preventief karakter krijgt en vermeden wordt dat handhaving zich hoofdzakelijk dient te richten op situaties die reeds uit de hand zijn gelopen. Ook hier kan het Departement Ruimte Vlaanderen haar ondersteunende rol versterken via haar algemene communicatieopdrachten.

Daarnaast omvat het Handhavingsplan een aantal **handhavinginstrumenten** die de handhaver kan aanwenden op een preventieve, rechtsherstellende of curatieve manier en dus kan toepassen binnen het modeltraject. Deze instrumenten zijn niet nieuw, maar hun toepassing wordt gekaderd in het gewenste beleid.

Evaluatiebevindingen

Handhavingsplan & Code van Goede Praktijk

- ✓ Het kwantitatief en kwalitatief onderzoek wijst uit dat het bestaan en de inhoud van het Handhavingsplan en de Code van Goede Praktijk niet bij alle handhavingspartners even goed gekend is. Vooral bij de lokale ambtenaren en politie komt dit naar voor (zie hoofdstuk 4). De communicatie hierrond kende geen volledig doorsijpelen tot bij de effectieve handhavers.
- ✓ De verdienste van het Handhavingsplan en de Code van Goede Praktijk is dat het traject een eerste keer werd neergeschreven en gedocumenteerd. Wat het Agentschap Inspectie RWO betreft leert het kwalitatief onderzoek dat de komst van het Handhavingsplan en de daaruit voortvloeiende Code van Goede Praktijk een eerste systematiek teweeg heeft gebracht, alsook gezorgd heeft voor een betere opvolging van dossiers.
- ✓ Het initiatief van modelbrieven die worden aangereikt in het kader van de Code worden door de mensen die er kennis van hebben (lokale besturen, gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur) positief onthaald, maar de templates worden als gebruiksonvriendelijk ervaren. Zowel naar lay-out als naar inhoud die vaak niet overeenstemt met de realiteit op het terrein. Uit het kwalitatief onderzoek komt dan ook de vraag naar actualisatie naar voor.

Handhavinginstrumenten

- ✓ Uit het onderzoek komt duidelijk naar voor dat eenzelfde instrument op een verschillende manier wordt benaderd. Handhavende gemeenten hebben duidelijk hun eigen werkmethode gezocht en gaan daarmee aan de slag. Het is op zich positief dat de instrumenten zo worden toegeëigend, maar de grote differentiatie en de verschillende benadering roept wel vragen op. Een grotere kennisuitwisseling (niet gelijk aan toelichtingssessies, maar veeleer groepsgesprekken) met diegene die er nog actiever en verder mee aan de slag gaan is wenselijk om interpretatieverschillen weg te werken.
- ✓ Het stakingsbevel had tot voor kort effectief een preventieve werking en werd op het terrein als nuttig ervaren. Er wordt zeer vaak snel gevolg gegeven aan een dossier bij het uitvaardigen van een stakingsbevel. Er is onduidelijkheid of door de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie de mogelijkheden van het stakingsbevel zouden worden ingeperkt. Deze hogere rechtspraak is nog onvoldoende uitgekristalliseerd en deels contradictorisch, hetgeen voor de nodige onzekerheid zorgt. Gemeenten vragen zich af of ze hiermee hun voornaamste instrument tegen o.a. opsplitsing van eengezinswoningen naar meergezinswoningen zouden kunnen verliezen.
- ✓ De kwaliteit van herstellvorderingen is de hoogte ingegaan. Dit ten gevolge van het uitgebreider karakter van de herstellvordering alsook de inspanningen die geleverd zijn om de herstellvordering te verduidelijken (modellen, FAQ Hoge Raad). Ook de mogelijkheid om bijkomende informatie aan te leveren, maakt dat herstellvorderingen finaal beter zijn van kwaliteit. Er wordt wel aangegeven dat er nog bijkomende inspanningen geleverd kunnen worden in het verduidelijken van

wat nu juist in een herstelvoeding dient opgenomen te worden en wat niet. Men wordt bij de voorbeelden geconfronteerd met juridische verwoordingen waar men vaak niet aan durft te raken.

- ✓ Over een aantal instrumenten bestaat discussie. Zo geven de inspecteurs van het Agentschap Inspectie RWO duidelijk aan dat ze geen voorstander zijn van instrumenten waarbij de overtreder zijn overtrekking kan afkopen. Het herstel in oorspronkelijke staat dient voor hen steeds vooropgesteld te worden. Ook op het vlak van ambtshalve uitvoering bestaat discussie waarbij er duidelijke voor- en tegenstanders bestaan. Beide partijen vinden dat het voorgaande traject gefaald heeft, maar voorstanders stellen dat ambtshalve uitvoering op dat moment de enige correcte oplossing is om een overtrekking ongedaan te maken en de ruimtelijke ordening te herstellen. Rond het thema ambtshalve uitvoering werd een werkgroep opgericht die o.a. criteria opstelde, twee draaiboeken ambtshalve uitvoering opstelde, enz. Over de uiteindelijke uitkomst en beslissingen zijn diverse signalen te horen. Enerzijds wordt er bericht dat er op politiek niveau, ondanks alle geleverde inspanningen, geen beslissing werd genomen. Anderzijds is er het bericht dat over de documenten die de werkgroep afleverde geen consensus werd bereikt binnen de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening en bijgevolg niet op politiek niveau zijn geraakt. Het uitblijven van een beslissing, op welk niveau dan ook, vormt een pijnpunt aangezien ambtshalve uitvoering is opgenomen in het Handhavingsplan en binnen het handhavingstraject haar plaats kreeg.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ Stimuleren en verduidelijken van gedifferentieerd optreden inzake handhaven. Hierbij dient de aandacht zich te richten tot de scope en de doelstellingen van ieder instrument, de plaats van ieder instrument binnen het handhavingstraject en het oriënteren van de middelen in functie van het doel van het ideale traject. Een kennisuitwisseling tussen gemeenten die een bepaald instrument hanteren of die eenzelfde problematiek ervaren, zou hiertoe kunnen bijdragen.
- ✓ De modelbrieven dienen geactualiseerd te worden. Belangrijk hierbij is dat er een insteek is van zij die er op het terrein mee werken en dus knelpunten kunnen blootleggen. Voor het Agentschap Inspectie RWO dient men na te gaan of het BREDERO-systeem het meest optimale systeem is om met de modelbrieven te werken.

5.3

Implementatie

Context Handhavingsplan

Het handhavingsbeleid dient binnen de ruimtelijke ordening zo effectief, efficiënt en doelmatig mogelijk te worden aangepakt. Met **effectief** bedoelt het Handhavingsplan dat de niveaus van handhaving voldoende hoog dienen te liggen zodat de overtreder niet wordt beloond en de burger die de regelgeving volgt niet wordt ontmoedigd. Een **efficiënte** handhaving staat voor het nastreven van een optimaal niveau van handhaving waarbij zoveel als mogelijk wordt ingezet op het voorkomen van inbreuken en het voeren van een gedifferentieerd handhavingsbeleid voor de toch nog gepleegde inbreuken. Hierbij dient men alert en diligent op te treden tegen recente inbreuken. Tot slot dient de handhaving **doelmatig** te zijn. Hierbij wordt het gewenste niveau van handhaving gerealiseerd met een optimale inzet van de beschikbare middelen en het beschikbare personeel, rekening houdend met het maatschappelijk

draagvlak. Een herverdeling van middelen zoals hierboven vermeld kan een aanzet zijn tot een meer doelmatige aanpak.

Het Handhavingsplan stelt in deze context zeer duidelijk dat er geen systematische coördinatie noch beleidsopvolging bestaat van het optreden van de diverse handhavingspartners.

Naar implementatie toe wordt er binnen het Handhavingsplan kort gefocust op de **financiering** van het lokale handhavingsbeleid. Het gaat over:

- Het aanstellen van een advocaat door de Vlaamse overheid
- Subsidies voor de opleiding van stedenbouwkundige ambtenaren
- De beste leerlingen compenseren voor gemaakte kosten op basis van een jaarlijkse benchmark
- Subsidies voor het opmaken van een gemeentelijk handhavingsplan

Er worden eveneens duidelijke **gezamenlijke prioriteiten** opgesteld die als parallele bevoegdheden zijn opgevat tussen de lokale besturen en het Agentschap Inspectie RWO. Daarnaast worden er specifieke prioriteiten op gewestelijk vlak naar voor gebracht en de oproep gedaan om lokale prioriteiten op te stellen. Zoals eerder vermeld wordt er expliciet geschreven dat de geformuleerde doelstellingen verder verfijnd dienen te worden.

Evaluatiebevindingen

- ✓ Het kwalitatief onderzoek brengt een verschillende implementatie van het Handhavingsplan binnen de provinciale buitendiensten van het Agentschap Inspectie RWO aan het licht. De ene provinciale dienst verfijnt de prioriteiten, in die zin dat bepaalde categorieën van inbreuken binnen die prioriteiten niet vervolgd worden, terwijl de andere diensten geen verdere prioritering doorvoert. Criteria die gehanteerd worden in de verfijning zijn bvb. kleine of oudere inbreuken (in ruimtelijk kwetsbaar gebied), prioritering naar aard van het misdrijf, de verjaring van een bouw misdrijf. Zo ontstaat de situatie waarbij de ene buitendienst onderzoek verricht naar de mogelijke verjaring van misdrijven, terwijl andere buitendienst dit niet doen omdat het standpunt van het Agentschap Inspectie RWO is dat onderzoek naar verjaring geen taak van het Agentschap is. In de praktijk zal de ene dienst bij een vermoedelijke verjaring niet vervolgen, terwijl andere diensten dit altijd gaan vervolgen. In dit kader bestaat een duidelijke verwarring betreffende het begrip 'recente inbreuk'. De visie van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en het Agentschap Inspectie RWO rond dit begrip is duidelijk verschillend. Op het terrein brengt dit echter teweeg dat de ene provinciale dienst het standpunt van de Hoge Raad volgt en de andere dienst het standpunt van het Agentschap Inspectie RWO.

Er wordt eveneens een verschil vastgesteld in de opvolging van dossiers. Zo volgt de ene dienst de Code van Goede Praktijk consequent, de andere dienst niet. De ene dienst zal systematisch hetzelfde instrument inzetten, bvb. de aanmaning, terwijl andere dat niet doen. Per provinciale dienst worden dus al dan niet bijkomende beleidsregels gehanteerd met betrekking tot het al dan niet vervolgen van misdrijven als met betrekking tot de gevolgde procedure. Uit de workshop met het Agentschap Inspectie RWO komt ook naar voor dat de inspecteurs onderling verschillend te werk gaan. Zo zal de ene inspecteur de zaak eerder theoretisch-juridisch benaderen, terwijl andere inspecteurs eerder pragmatisch te werk gaan. Om die reden verfijnen zij de prioriteiten en procedure.

Inspecteurs geven aan dat wanneer er geen verfijning gebeurt, dit tot inefficiëntie leidt. Er worden tijd en middelen ingezet op misdrijven waarvan de impact

marginaal klein is, op herstellvorderingen die met grote waarschijnlijkheid door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een negatief advies zullen krijgen of geseponeerd worden door het parket (verjaring, redelijke termijn verstreken, beperkte maatschappelijke weerslag). Het gevolg hiervan is dat de inspecteurs hun ondersteunende en kennis verspreidende taak ten aanzien van lokale besturen moeilijk kunnen waarmaken omdat er niet één verhaal kan verteld worden op vlak van prioriteiten en procedure. Door de verschillende interpretaties kan er geen effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving verzekerd worden.

- ✓ Het Handhavingsplan wordt door het Agentschap Inspectie RWO aangegrepen om iedere gemeente te bezoeken en lokale handhavingsprotocollen af te sluiten. Dit is zeer verdienstelijk al dient er gereflecteerd te worden over het tijdstip van deze bezoeken, zijnde anderhalf jaar of later na publicatie van het Handhavingsplan. De protocollen die men tracht af te sluiten omvatten duidelijke afspraken tussen het Agentschap Inspectie RWO en de lokale besturen. Prioriteiten worden vastgelegd, manier van communiceren, enz. Het afsluiten van protocollen wordt positief ervaren door stedenbouwkundige ambtenaren. Uit gesprekken met lokale besturen, politie, parket blijkt dat er niet steeds gecommuniceerd wordt over het bestaan van deze lokale handhavingsprotocollen. Daarnaast blijkt dat deze partners zelf ook onderling akkoorden afsluiten met betrekking tot handhaving ruimtelijke ordening. Dit wijst op een sterke ad hoc werking, waardoor de benadering vaak verschillend loopt. Naar een efficiënte handhaving toe dient eerder geopteerd te worden voor een structurele benadering op maat. Dit wil zeggen dat de benadering van het afsluiten van een protocol structureel door iedereen op dezelfde manier wordt aangepakt, maar dat de inhoud ervan uiteraard rekening houdt met de lokale noden en als dusdanig op maat is.
- ✓ Naar effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving leert het kwantitatief en kwalitatief onderzoek dat dit tijd nodig heeft en er nog heel wat stappen nodig zijn om dit te bereiken. Uit de diverse gesprekken die werden gevoerd, blijkt dat handhaving momenteel nog niet effectief genoeg is en het gevoel van de overtreder wordt beloond nog steeds aanwezig is. Het is evenwel belangrijk om op te merken dat de burger niet bevraagd is; bovenstaande gevoel komt van stedenbouwkundige ambtenaren, lokale ambtenaren, politiemensen die rechtstreeks in contact komen met de burger.

Naar efficiënte handhaving toe worden inderdaad verschillende instrumenten ingezet, maar bijkomende inspanningen zijn nodig om deze instrumenten nog efficiënter en meer gedifferentieerd te gebruiken.

- ✓ Op vlak van financiering wordt vastgesteld dat er vanuit het Agentschap Inspectie RWO verschillende pogingen werden ondernomen om verregaande incentives in te schrijven in de regelgeving, deze pogingen werden evenwel vanuit politieke hoek niet gevolgd. Dit is een pijnpunt wanneer wordt vastgesteld dat de lokale partners (lokale besturen en lokale politie) duidelijk vragende partij zijn voor dergelijke incentives en deze visie gevolgd wordt door de andere partners (Agentschap Inspectie RWO, parketten en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid).

Beleidsaanbevelingen

- ✓ Het Agentschap Inspectie RWO dient te reflecteren over haar operationele criteria en deze zichtbaar te maken en uit te klaren. Verschillen op vlak van prioriteiten en procedures kunnen maar dan dient er een duidelijk en objectieve grondslag aanwezig te zijn. De prioriteiten en procedures dienen getoetst te worden aan de criteria van effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving.

- ✓ Gezien de vergunningenautonomie dient een lokaal bestuur in te staan voor een correcte opvolging van vergunningen. Hier extra op inzetten zal het preventieve karakter versterken en zal bijgevolg een heel aantal overtredingen vermijden. Wanneer consequent wordt nagegaan of vergunningen worden gerespecteerd na het afleveren kan men zoals vooropgesteld alert en diligent optreden. Communicatie naar de burger toe speelt hierin een zeer cruciale rol, zie ook thema communicatie.
- ✓ Het opnemen van een financieel onderdeel in het Handhavingsplan is verdienstelijk, maar dient opnieuw onder de aandacht te komen. De reeds geleverde inspanningen dienen opnieuw geactiveerd te worden waarbij een volwaardig onderzoek naar mogelijke herverdeling van financiële opbrengsten uit handhaving dient opgenomen te worden. Deze financiële terugkoppeling dient zich te richten op 1) het stimuleren van lokale partners en 2) het optimaliseren van middelen en personeel. Een dergelijke herverdeling zal bijdragen tot een degelijke preventieve werking en zal lokale besturen triggeren om zich op handhaving toe te leggen. Een dergelijke financiering dient uiteraard gekoppeld te worden aan voorwaarden zoals het respecteren van afspraken en het behalen van bepaalde doelstellingen. Verschillende pistes dienen hierbij onderzocht te worden. Het verleden leert ons dat binnen andere domeinen duidelijke voorbeelden bestaan van hoe dit aangepakt kan worden. Hierbij denken we aan het gewijzigde systeem van parkeerboetes, het verkeersveiligheidsfonds, enz.

5.4

Opvolging

Context Handhavingsplan

Het Handhavingsplan stelt klaar en duidelijk dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening correct dient nageleefd te worden door bestuurders. Het plan is richtinggevend voor de diensten van de overheden, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de besturen het vervatte beleid loyaal implementeren en operationaliseren. Om dit te kunnen nagaan is een systematische opvolging van handhaving noodzakelijk.

Er wordt nadrukkelijk gewezen op de nood aan monitoring van het handhavingsbeleid. Deze **monitoring** dient twee functies te hebben. Ten eerste de opsporing en vaststelling van een inbreuk tot en met het herstel van de goede ruimtelijke ordening in kaart brengen. En ten tweede cijfermateriaal opbouwen dat het mogelijk maakt om het handhavingsbeleid te evalueren en bij te stellen.

De opmaak van dergelijke monitor wordt in het Handhavingsplan toegewezen aan het Departement Ruimte Vlaanderen, maar ieder bestuursniveau en elke partner dient hierin zijn verantwoordelijkheid te nemen. Het Handhavingsplan stelt als timing ten laatste 2012 voorop voor deze monitor.

Naast monitoring wordt er gewezen op het **procesmatig belang**. Het Handhavingsplan stelt duidelijk dat een methodologische en systematische benadering van handhaving binnen de ruimtelijke ordening vereist dat alle handhavingspartners vrij kunnen beschikken over actuele, correcte en accurate gegevens. Deze gegevens dienen oordeelkundig te worden opgemeten en verwerkt te worden om tot doelgerichte resultaten te komen. De monitoring moet met andere woorden de procesmatige aanpak ondersteunen.

In het kader van de procesmatige aanpak wordt de **risicoanalyse** naar voor gebracht. Deze risicoanalyse moet alle handhavingspartners toelaten om op zo

effectieve, efficiënte en doelmatige manier aan handhaving te doen. Zo dient de gevoerde risicoanalyse de prioriteiten vast te leggen na intensieve meting van welke inbreuken in welke mate waar worden gepleegd. Net zoals de monitoring wordt de risicoanalyse toegewezen aan het Departement Ruimte Vlaanderen en dient er gewerkt te worden in samenspraak met de verschillende handhavingpartners.

Tot slot gaat het Handhavingsplan uit van een '**Databank Handhaving Ruimtelijke Ordening**' die dient ter ondersteuning van de monitoring. Deze databank zou volgens het Handhavingsplan kunnen uitgroeien tot een kruispunt-databank waarbinnen relaties worden gelegd met o.a. het vergunningenregister.

Evaluatiebevindingen

- ✓ Op basis van het document 'opvolging Handhavingsplan' wordt vastgesteld dat er in september 2010 werd gestart met de ontwikkeling van de monitor en deze in november 2012 intern werd vrijgegeven. Uit analyse van de cijfergegevens die momenteel aanwezig zijn in de handhavingsmonitor kan geconcludeerd worden dat een aantal indicatoren niet beschikbaar wegens gebrek aan data. Hierdoor is het momenteel onmogelijk de basisdoelstelling van deze monitor te behalen (zie hoofdstuk 4). Zo is het bv. momenteel niet mogelijk om na te gaan welke inspanningen gemeenten leveren op vlak van handhaving. Daarnaast kan het voorkomen dat de data onvolledig zijn, dit is dan weer te wijten aan het onvolledig registreren door de verschillende diensten of doordat de afstemming tussen gegevens van de verschillende partners en de systemen gebruikt door die partners problematisch is.

Het niet op punt staan van deze handhavingsmonitor vormt een pijnpunt. De handhavingsmonitor heeft immers de intentie om het handhavingsbeleid te evalueren en bij te stellen. Bijkomend vormt het de basis voor o.a. de risicoanalyse die mee de prioriteiten moet verfijnen, zodat de beleidskeuzes op objectieve en pertinente criteria steunen. In 2011 werd een werkgroep risicoanalyse opgestart. De werkgroep legde onder andere de indicatoren voor de monitoring vast en er werd gewerkt aan een prioritering van deze indicatoren. De werkgroep risicoanalyse stelt dat de bouw van de monitor voorafgegaan dient te worden door een risicoanalyse terwijl zoals hierboven vermeld het handhavingsplan uitgaat van een risicoanalyse na intensieve meting. Door prioriteit te geven aan de ontwikkeling van de handhavingsmonitor werd er niet ingezet op de Databank Handhaving Ruimtelijke Ordening.

- ✓ Wat de opvolging van dossiers betreft leert het kwantitatief onderzoek dat niet iedereen een systematische opvolging voorziet van het vergunningenregister, van klachten, enz. Bij diegenen die wel gebruik maken van een opvolgingsstelsel valt op dat er een beroep wordt gedaan op verschillende digitale partners en dat bepaalde lokale besturen (die over de middelen beschikken) bij een digitale partners gaan aankloppen om een eigen systeem te ontwikkelen. Het kwalitatief onderzoek bevestigt dit. De integratie van deze systemen kan problematisch zijn wanneer de Vlaamse overheid deze wil opnemen in haar monitoring.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ Het moet voor de Vlaamse overheid mogelijk zijn om in te grijpen waar nodig. Een monitoring van gemeenten is noodzakelijk om tijdig te kunnen ingrijpen wanneer er systematisch beslissingen worden genomen die niet overeenkomen met de regelgeving of met gemaakte afspraken. Dit op vlak van plannen, vergunnen en handhaven. Alles begint immers met plannen en vergunnen, indien hier zaken verkeerd lopen en foutieve vergunningen worden verleend, zal er in een latere

fase handhaving nodig zijn. De Vlaamse overheid dient voldoende duiding te geven over beleidsmonitoring en hoe registratie op lokaal niveau moet worden aangepakt. Welke informatie is noodzakelijk, wat kan opgenomen worden, wat niet, enz.

- ✓ Verdere inspanningen zijn nodig in het verzamelen van data voor de handhavingsmonitor, steeds met bewaking van datakwaliteit. Een verdere afstemming van de gegevens van de verschillende partners en de systemen die gebruikt worden door deze partners is noodzakelijk.
- ✓ Om een goede opvolging te verzekeren dient de piste onderzocht te worden van de ontwikkeling van één elektronisch opvolgingssysteem waar de verschillende partners gelijktijdig toegang tot hebben. Hierbij dient men rekening te houden met wat voor wie zichtbaar mag zijn inzake privacy en het geheim van het (straf)onderzoek. Dit opvolgingssysteem moet de verschillende partners toelaten om een beter zicht te krijgen op een dossier en de stand van zaken van dit dossier en kan de Vlaamse overheid ondersteunen in haar monitoringsopdracht. Er dient onderzocht te worden of dit kan in het kader van de vooropgestelde Databank Handhaving Ruimtelijke Ordening.
- ✓ Het Handhavingsplan stelt zeer duidelijk dat er geen systematische coördinatie noch beleidsopvolging bestaat van het optreden van de diverse handhavingspartners. Na de totstandkoming van het Handhavingsplan werd op basis van een beheersovereenkomst overeengekomen dat de sturing in handen is van het Agentschap Inspectie RWO. Samen met de jaarlijkse ondernemingsplannen vormt de beheersovereenkomst het sturingsinstrument. Wat de algemene opvolging van de uitvoering van het Handhavingsplan betreft, stelt het plan duidelijk dat handhaving en de uitvoering van het Handhavingsplan een taak is van meerdere partners die in samenwerking dienen te treden, wie er verantwoordelijk is wordt echter niet vermeld. Het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen dienen respectievelijk vanuit de trekkersrol binnen het Vlaams gewest en vanuit de beleidsvoorbereidende en beleidsondersteunende taak, te beslissen wie instaat voor deze opvolging en hoe deze opvolging vorm krijgt. Door deze onduidelijkheid weg te nemen kan er gewerkt worden aan een implementatie en structurele verankering van de genomen initiatieven.

5.5

Communicatie

Context Handhavingsplan

Een maatschappelijk draagvlak kan enkel gecreëerd worden door een transparant en herkenbaar of gekend beleid. De doelstelling van het Handhavingsplan is het beleid kenbaar te maken en legitimiteit te verschaffen aan het operationeel handelen van de verschillende handhavingspartners. Eveneens wordt het eenduidig optreden van alle actoren in de handhaving versterkt en zichtbaar door het Handhavingsplan.

Het Handhavingsplan gaat voor een open en transparante communicatie die dient ontwikkeld te worden op twee niveaus. Het eerste niveau is dat van de Vlaamse overheid, waarbij de werking van de diensten zich, naast de eigen operationele prioriteiten, dient te richten op de ondersteuning van de lokale diensten. Deze ondersteuning richt zich tot het ter beschikking stellen van eenduidige informatie, het plagen van overleg, het sensibiliseren door advies en communicatie-initiatieven, enz.

Het Departement Ruimte Vlaanderen speelt hier als beleidsvoorbereidende en beleidsondersteunende partner een belangrijke rol in. Het gaat hierbij over informatie verstrekken over decreetgeving, besluiten, beleidsmatige aspecten. Bovendien staat het Departement Ruimte Vlaanderen ook in voor de ondersteuning van het communicatiebeleid van de operationele handhavers. Ondersteund door het Agentschap Inspectie dient het Departement Ruimte Vlaanderen een Communicatieplan Handhaving Ruimtelijke Ordening op te maken. Via de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening en de Commissie Handhavingsbeleid, waarvan het Departement Ruimte Vlaanderen het secretariaat opneemt, worden verschillende initiatieven terzake opgenomen.

De lokale diensten vormen het tweede niveau en dienen hun eerstelijnsverantwoordelijkheid ten aanzien van de burger op te nemen. Dit uit zich in een loketfunctie waar de focus ligt op informeren en sensibiliseren. Ook hier kan de handhavingsambtenaar een belangrijke rol spelen.

Evaluatiebevindingen

- ✓ Vanuit het Agentschap Inspectie RWO, het Departement Ruimte Vlaanderen en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid worden inspanningen geleverd. Zoals eerder aangehaald werden vanuit de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening en de Commissie Handhavingsbeleid verschillende werkgroepen opgericht die werkten rond het communicatieplan, verschillende infobrochures (minnelijke schikking, handhaafbaarheid van plannen), acties rond preventieve handhaving, enz. Daarnaast is er de organisatie van provinciale atria, interne infosessies,... en wordt er werk gemaakt van het afsluiten van samenwerkingsprotocollen met aanverwante domeinen en het aanpassen van de regelgeving om samenwerking met die domeinen te vergemakkelijken. Desalniettemin is het bestaan van het Handhavingsplan/Code van Goede Praktijk en de inhoud van beide documenten niet volledig doorgesijpeld tot bij de verschillende handhavingspartners die effectief optreden op het terrein (gemeente, politie, parket en Agentschap Inspectie RWO). Dit blijkt uit het kwantitatief onderzoek en werd bevestigd door het kwalitatief traject. Bovendien blijkt dat er eind december 2012 nog steeds aan het vooropgestelde Communicatieplan Handhaving Ruimtelijke Ordening werd gewerkt. Hieruit blijkt dat er vanuit het Departement Ruimte Vlaanderen geen duidelijk plan aanwezig was bij de lancering van het Handhavingsplan. In het voorjaar 2011 heeft het Departement Ruimte Vlaanderen wel provinciale infosessies georganiseerd om het Handhavingsplan toe te lichten aan gemeenten, politie en parket.
- ✓ Ten aanzien van de lokale besturen dient rekening gehouden te worden met de complexiteit van de materie. Deze complexiteit heeft onder andere te maken met steeds wijzigende wetgeving en rechtspraak. Zoals eerder aangehaald bij de instrumenten (staking van gebruik) kan een wijziging in de rechtspraak de verbalisanten voor moeilijkheden stellen. Dit kan immers een ingrijpend effect hebben op hun lokale aanpak. Wanneer de verbalisanten op dat moment niet terdege geïnformeerd worden over wijzigingen en het standpunt dat het Agentschap Inspectie RWO hierbij aanneemt, komt hun werking onder druk te staan. Ook de verschillende interpretatie en visie van het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, en de verschillende benaderingen van naast elkaar staande instanties, zoals het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen, zorgen voor een complexiteit in de werking van de verbalisant. Dit zowel in het optreden als in het communiceren naar de burger.

- ✓ Gemeenten vervullen een eerstelijnsverantwoordelijkheid naar de burger toe in het verstrekken van informatie. Hierbij krijgen ze ondersteuning vanuit het Departement Ruimte Vlaanderen aan de hand van brochures en themafolders. Deze richten zich zowel naar de overtreder (folder minnelijke schikking), als naar besturen en professionelen die aan ruimtelijke planning doen (folder handhaafbaarheid van plannen). Uit het kwantitatief onderzoek blijkt dat een groot deel van de lokale respondenten en de gemeenten die ze vertegenwoordigen inderdaad inzetten op de loketfunctie ten aanzien van overtreders. Diegenen die een overtreder begeleiden naar een oplossing informeren hem/haar dan ook over de mogelijkheden die er bestaan en wat de mogelijke gevolgen zijn van een overtreding. Hierbij spelen de lokale besturen op dat moment ook hun sensibiliserende rol.
- ✓ Het Handhavingsplan stelt dat het aangewezen is voor gemeenten om een handhavingsambtenaar in te zetten. Momenteel is er evenwel geen zicht op welke gemeente een handhavingsambtenaar heeft en welke niet. Bij het kwantitatief onderzoek gaf slechts 12% van de respondenten aan dat ze de functie van lokale handhavingsambtenaar uitoefenen.
- ✓ Het Handhavingsplan in zijn huidige vorm wordt door de partners (lokale besturen, stedenbouwkundig inspecteurs) op het terrein als onvoldoende sturend ervaren om dit als legitieme basis te kunnen invoeren bij concrete acties.
- ✓ Het Handhavingsplan omvat specifieke beleidsregels inzake de herstellordering en het uitvoeren van vonnissen. Hiermee wordt het kader vastgelegd waarbinnen verschillende taken van het Agentschap Inspectie RWO en de lokale besturen enerzijds en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid anderzijds worden uitgevoerd. Deze beleidsregels vormen geen onderwerp van onderhavige evaluatie en zijn als dusdanig niet afgetoetst binnen het kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Naar analyse en evaluatie van deze beleidsregels kan doorverwezen worden naar de gezamenlijke (halfjaarlijkse) rapportage van het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. In deze rapportage is stevig geïnvesteerd door beide partners, wat maakt dat ze uitgebreid is en een volledig beeld geeft van de uitvoering van de beleidsprincipes die zijn opgenomen in het Handhavingsplan. In een partnerschapsmodel zouden ook de lokale besturen, lokale politie en het parket gelegenheid moeten krijgen om hierover te reflecteren. Een mogelijke reflectie op deze rapportage de basis kan vormen voor rapportage over de uitvoering van het Handhavingsplan in zijn totaliteit biedt eveneens zich aan.

Beleidsaanbevelingen

- ✓ De uitbouw van het vooropgestelde **kenniscentrum** dient zich te ontplooiën. Op die manier kan een structurele communicatielijn met de lokale besturen en tussen de partners onderling worden ontwikkeld. Om dit kenniscentrum te onderbouwen dient de Vlaamse overheid een behoeftemeting onder de partners uit te voeren. Via dergelijk onderzoek kan in kaart gebracht worden welke kennis ontbreekt op het terrein en waar de accenten moeten gelegd worden. Door het detecteren van behoeften kan gericht en op een gedifferentieerde manier een antwoord geformuleerd worden. Bijkomend dient het juiste niveau gedetecteerd te worden om kennisoverdracht te organiseren.

Het kenniscentrum dient een dubbele rol te vervullen. Enerzijds als aanspreekpunt waar de partners terecht kunnen met vragen en anderzijds als kennisverspreider

die zelf naar de partners toegaat. Het voordeel van een kenniscentrum is dat de kennis beter wordt verspreid waardoor er efficiënter kan worden gesensibiliseerd, geactiveerd en ondersteund. Het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen dienen duidelijke afspraken te maken wie welke rol op zich neemt en dienen deze dan ook effectief op te nemen.

Het kenniscentrum dient zich te richten op het coördineren en organiseren van vorming, het organiseren van overleg waar alle handhavingpartners vertegenwoordigd zijn, algemene coördinatie bij het afsluiten van protocollen, het doorgeven van standpunten van de verschillende partners, het doorgeven van belangrijke rechtspraak, enz.

- ✓ In zijn rol als kennisverspreider dient het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen **vormings- en contactmomenten** te organiseren. Inhoudelijk dient hierbij meer praktijkgericht te werk worden gegaan zonder het theoretisch kader uit het oog te verliezen. Bijkomend dienen de vormings- en contactmomenten afgestemd te worden aan bovenstaande behoeftemeting. Dit resulteert op vorming op maat. Zoals bv. onder het punt lokale besturen wordt toegelicht, zijn er verschillende types van lokale besturen aanwezig. Vorming dient dus aangepast te worden aan het publiek in de zaal, rond de tafel,... Dit zal ook een drempelverlagend effect hebben om deel te nemen aan dergelijke vorming.

Aan de hand van de behoeften kan ook de werkvorm van de vormings- en contactmomenten worden aangepast. Werkvormen zoals interactieve werksessies met actieve kennisuitwisseling hebben hierbij een groter bereik dan loutere (theoretische) toelichtingssessies. Zeker wanneer vanuit het kenniscentrum alle handhavingpartners betrokken worden.

Op deze manier kan een alternatief geboden worden voor de aanwezige privéopleidingen die momenteel worden aangeboden. Deze opleidingen hebben vaak een hoge kostprijs, zijn te algemeen en te theoretisch. Dit zorgt voor een afschrikkende effect bij de lokale partners. Wanneer de Vlaamse overheid een nieuw beleidsinstrument opmaakt, dient het ook in te staan voor vorming hieromtrent, die bovendien laagdrempelig een voortgeschreden moet zijn.

Het kenniscentrum dient eveneens de haalbaarheid van een vorming die zich richt tot het lokale politieke bestuursniveau na te gaan. Wanneer dit georganiseerd wordt conform de vormingssessie van VVSG naar aanleiding van de meest recente gemeenteraadsverkiezingen, kan dit een absolute meerwaarde vormen in het activeren van lokale besturen. Zoals reeds aangekaart binnen deze evaluatie dienen er evenwel duidelijke opportuniteiten gekoppeld te worden aan handhaving.

- ✓ Vanuit het kenniscentrum dient eveneens gewerkt te worden aan het **partnerschap**. Het handhavingplan gaat uit van een sterk partnerschapsmodel waarbij iedere partner evenwaardig is en met wederzijds respect en vertrouwen wordt behandeld. Vanuit het partnerschapsmodel dienen de verschillende partijen te reflecteren over hun standpunten en de verschillen in standpunten. De sterkte van het partnerschap moet er in bestaan om te debatteren over de verschillen in visie en te komen tot een consensus. Op die manier kunnen de verschillende partners uniform en gezamenlijk de vooropgestelde beleidsvisie in praktijk omzetten. Specifiek hierbij dienen de visieverschillen tussen het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad voor het Handhavingbeleid uitgeklaard te worden. Een aanzet hiertoe werd reeds verricht door het olijstje van aanwezige discussiepunten in de gezamenlijke rapportage. Dergelijk initiatief kan enkel aangemoedigd worden en dient verder gezet te worden. Het komen tot concrete afspraken en een visie die door beiden wordt uitgedragen, komt de handhavers op

het terrein en de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteurs alleen maar ten goede.

- ✓ Het Departement Ruimte Vlaanderen dient het Handhavingsplan blijvend onder de aandacht te brengen van de handhavers. Dit gekoppeld aan het handhavingstraject en de handhavingsinstrumenten die er deel van uitmaken. Het vooropgestelde **Communicatieplan Handhaving Ruimtelijke Ordening** dient ontwikkeld te worden. Het Handhavingsplan stelt zeer duidelijk dat het beleid kenbaar wordt gemaakt aan de burger, maar in praktijk betreft dit hoofdzakelijk de overtreder. Vanuit dit communicatieplan dient men duidelijk vast te leggen wie men wil bereiken en hoe men die doelgroep wil bereiken. Ook communicatie inzake kennisverspreiding, beleidsbeslissingen, enz. naar de handhavingspartners dient hieronder vervat te worden, het kenniscentrum dient hierbij als de ontmoetingsplaats te worden aangegrepen.

Het Departement Ruimte Vlaanderen dient hierbij de mogelijkheid te onderzoeken of een algemene communicatie rond handhaving niet beter kadert in een communicatie rond ruimtelijke ordening in zijn totaliteit. Wat communicatie naar de overtreder betreft bestaan duidelijke voorbeelden hoe dit kan gebeuren (duidelijke website, werken met *FAQ's* waar naar verwezen kan worden, enz.).

Een belangrijk onderdeel van communicatie dient zich te richten op het voorkomen van inbreuken. Hierop inzetten wordt expliciet vermeld in het Handhavingsplan. De focus komt hierbij te liggen op het correct bijhouden van het vergunningsregister, het systematisch bijhouden van klachten, het systematisch bijhouden van de opvolging van een dossier, het streven naar duidelijke plannen ruimtelijke ordening, het streven naar duidelijke stedenbouwkundige vergunningen, enz. Vorming hierbij is eveneens noodzakelijk. Door in te zetten op 'voorkomen van...', wat verschillend is van 'voorkomen dat het erger wordt', zal men op termijn aan een efficiëntere en doelmatigere handhaving kunnen doen.

- ✓ Er dienen verdere inspanningen geleverd te worden in het creëren van legitimiteit voor het operationeel handelen van de handhavers. In die zin is het Handhavingsplan reeds een grote richtlijn, maar dient het verder geconcretiseerd te worden. De opmaak van een lokaal handhavingsplan, dat de rol en werking van de lokale handhavingsambtenaar preciseerd, kan dit bijkomend versterken. Zo kan deze hier steeds op terugvallen om zijn acties te verantwoorden.

5.6

Verbetertrajecten

In uitvoering van de negende strategische doelstelling van de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 schuift het Handhavingsplan vier mogelijke verbetertrajecten naar voor. Het betreft onderzoek naar een volwaardige vorm van bestuurlijke handhaving, onderzoek naar rechtszekerheid van het vermoeden van vergunning, onderzoek naar rechtszekerheid voor in het verleden vergunde toestanden waarvan de vergunning werd vernietigd, en onderzoek naar een grotere synergie tussen de handhaving binnen diverse sectoren. De opdracht binnen de evaluatie is kort de conclusies uit deze verbetertrajecten weer te geven.

5.6.1

Volwaardige vorm van bestuurlijke handhaving

Context Handhavingsplan

Het onderzoek naar een volwaardige vorm van bestuurlijke handhaving wordt gevoerd vanuit de optiek om het huidige instrumentarium te moderniseren en

slagvaardiger te maken. Het onderzoek dient na te gaan op welke wijze de gerechtelijke handhaving en het preventief administratief stakingsbevel kunnen aangevuld worden met een volwaardige curatieve administratieve handhaving. Deze dient in de eerste plaats gericht te zijn op herstel. Flankerend dient het onderzoek zich te richten op het invoeren van een administratieve geldboete en een financiële terugkoppeling naar lokale besturen.

Conclusies

- ✓ Vanuit het Departement Ruimte Vlaanderen werd de studie 'Bestuurlijke Handhaving' uitgeschreven. Deze studie werd uitgevoerd door de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel en Faculteit Recht van de Universiteit Hasselt. De studie 'Onderzoek naar de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening' werd medio juli 2012 opgeleverd. De studie had tot doel na te gaan hoe een eventuele bestuurlijke handhaving er zou kunnen uitzien zonder verdere wijzigingen aan de bestaande procedures. Het interne recht werd bestudeerd alsook bestaande vormen van bestuurlijke handhaving van de ruimtelijke ordening in Nederland, Duitsland, Engeland en Frankrijk.
- ✓ Het onderzoek heeft knelpunten in het bestaande Belgische systeem geïdentificeerd waaraan idealiter zou verholpen kunnen worden via een stelsel van bestuurlijke handhaving. Er wordt geconcludeerd dat er via bestuurlijke handhaving een snellere doorlooptijd mogelijk is en dat de efficiëntie zal toenemen doordat het bestuur zelf dwangmaatregelen oplegt. Door een bestuurlijke handhaving wordt de werking van het subsidiariteitsbeginsel versterkt, al dient de zelfstandigheid van het lokalen bestuur gegarandeerd te worden. Uiteraard dient er met een aantal zaken rekening te worden gehouden. Het gaat onder meer over de rol van proportionaliteit (meest gepaste maatregelen opleggen), vastleggen welke inbreuken strafwaardig zijn, de onafhankelijkheid van het personeel dat strafmaatregelen oplegt garanderen, enz.
- ✓ Binnen het onderzoek werd een model uitgewerkt met een aantal opties en aanbevelingen werden geformuleerd. Het rapport bevat ook verschillende cijfergegevens. De Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening en de Commissie Handhavingsbeleid kregen de studie voorgelegd voor feedback.
- ✓ Eind 2012 kwam de uitwerking van een systeem van bestuurlijke handhaving ruimtelijke ordening in een stroomversnelling terecht door de nood aan een geïntegreerd en performant handhavingsbeleid inzake milieu en ruimtelijke ordening, gekoppeld aan de in opmaak zijnde omgevingsvergunning. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de verschillende handhavingpartners voorstander zijn voor een vorm van bestuurlijke handhaving.

5.6.2

Rechtszekerheid van het vermoeden van vergunning

Context Handhavingsplan

Binnen het verbetertraject rechtszekerheid van het vermoeden van vergunning wordt onderzoek voorgesteld naar een meer verfijnde techniek die gepaard gaat met het opstellen van as-builtonplannen. Dit zou een houvast bieden voor de bevoegde overheden en de burger.

Conclusies

- ✓ Deze thematiek werd binnen de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening opgevolgd. De verschillende adviezen van de afgelopen jaren werden gebundeld en bezorgd aan het Agentschap Inspectie RWO.
- ✓ Het Agentschap Inspectie RWO maakte een studie met betrekking tot 'vermoeden van vergunning' en leverde uitgebreide visieteksten aan met betrekking tot a) het as-buittattest (preventieve handhaving), na overleg en consensus met de sector der architecten, en b) het omgaan met het historisch passief en het "legaliteitsattest" als complement op het as-buittattest. De hierin voorgestelde oplossingen voor het historisch passief vormden een aanvulling op de teksten die het Agentschap Inspectie RWO met de hulp van het Departement Ruimte Vlaanderen en het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie uitwerkte voor de handhaving van de omgevingsvergunning. De visietekst werd uiteindelijk niet omgezet in het ontwerp van decreettekst.

5.6.3

Rechtszekerheid voor het in het verleden vergunde toestanden waarvan de vergunning werd vernietigd

Context Handhavingsplan

Het derde verbetertraject gaat uit van onderzoek naar hoe er vanuit het rechtvaardigheidsprincipe kan worden omgegaan met de in het verleden vergunde toestanden waarvan de vergunning vernietigd werd.

Conclusies

- ✓ Deze thematiek werd eveneens opgevolgd binnen de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid ontving van de minister een adviesvraag over deze problematiek en formuleerde op 19 maart 2012 een uitgebreid beleidsadvies. Dit advies werd besproken binnen de Stuurgroep Handhaving Ruimtelijke Ordening maar er werd geen consensus bereikt tussen de leden. De problematiek werd wel scherp gesteld.

5.6.4

Grotere synergie tussen de handhaving in de diverse sectoren

Context Handhavingsplan

Het laatste verbetertraject omvat onderzoek naar hoe handhaving in verwante sectoren, zowel op het terrein als organisatorisch, op elkaar kunnen afgestemd worden. Het voorstel stelt dat de kwaliteit van de handhaving sterk is toegenomen, maar dat er nog efficiëntiewinsten kunnen bereikt worden door afstemming van de handhaving binnen gerelateerde sectoren.

Conclusies

- ✓ Betreffende de grotere synergie tussen handhaving in verschillende sectoren, werden er verschillende contacten gelegd en stappen ondernomen. De samenwerking met het Agentschap voor Natuur en Bos is hier het beste voorbeeld van. Er werd een gezamenlijk protocol opgesteld, er werden verbalisanten bij het Agentschap voor Natuur en Bos aangesteld, er werden opleidingen georganiseerd.
- ✓ Vanaf eind 2012 werd de synergie tussen milieu en ruimtelijke ordening uitgewerkt in de schoot van de 'subwerkgroep handhaving omgevingsvergunning',

voorgezeten door de administrateur-generaal van het Agentschap Inspectie RWO en het waarnemend afdelingshoofd van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

5.7

Conclusie evaluatie kader voor handhavingsbeleid

De evaluatie van het kader voor handhavingsbeleid leverde een aantal thema's op die binnen de verschillende werkvormen steeds weer naar voor werden geschoven. Ieder thema heeft zijn context binnen het Handhavingsplan, met daaraan gekoppelde evaluatiebevindingen en beleidsaanbevelingen.

Handhaving is duidelijk de taak van verschillende partners die zich op verschillende niveaus situeren. Overleg en afspraken maken is dan ook van essentieel belang om tot een werkende handhaving te komen. Binnen het bestaande kader voor het handhavingsbeleid is het van doorslaggevend belang dat er wordt ingestaan voor een correcte opvolging van het Handhavingsplan en de uitvoering ervan. De uitvoering is in handen van verschillende partners, maar nergens staat expliciet vermeld wie de opvolging op zich neemt. Uit het onderzoek komt duidelijk naar voor dat men zoekende is, iedereen kijkt naar iedereen. Het Agentschap Inspectie RWO en het Departement Ruimte Vlaanderen dienen gezamenlijk te beslissen wie voor de opvolging zal instaan. Een beslissing in deze materie zal een implementatie en structurele verankering van de genomen initiatieven teweegbrengen en de werking van handhaving ruimtelijke ordening ten goede komen.

Het Agentschap Inspectie RWO stelt zeer duidelijk dat het reeds instaat voor de sturing van handhaving ruimtelijke ordening. Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden, dat in het kader van haar trekkersrol en faciliterende en ondersteunende rol, er reeds inspanningen geleverd worden door het Agentschap Inspectie RWO, maar dat het haar rol scherper moet stellen en haar werking moet optimaliseren. Een versterkte interactie en wisselwerking tussen hoofdbestuur en provinciale diensten kan hiertoe reeds bijdragen.

Een wisselwerking tussen alle handhavingspartners is van groot belang. De ontwikkeling van een volwaardig kenniscentrum dient ter harte genomen te worden. Binnen dit kenniscentrum dient de focus te liggen op een volwaardig partnerschap (elkaar ontmoeten en ondersteunen), een communicatie tussen alle partners, het uitwisselen van kennis en de aanwezige kennis optimaal benutten (vanuit het beleid en vanuit de praktijk), het structureel handelen op maat op vlak van vormings- en contactmomenten, het afsluiten van protocollen, het vastleggen van prioriteiten, het opvolgen van dossiers, enz. Tijdens het onderzoek komen verschillende zaken naar voor die de vraag naar een volwaardig kenniscentrum alleen maar onderschrijven. Zo zijn alle partners vragende partij naar ondersteuning vanuit de gewestelijke overheid. Er wordt vastgesteld dat verschillende instrumenten op diverse manier worden benaderd. Verschillende partners gaan met elkaar in interactie zonder de andere partners te betrekken of op de hoogte te brengen, enzovoort. De gehanteerde visie rond dit alles dient steeds te vertrekken vanuit preventie, het voorkomen van toekomstige overtredingen dient centraal te staan.

Vanuit het kenniscentrum kan er gewerkt worden rond instrumenten, implementatie en opvolging van handhaving ruimtelijke ordening. Het opstarten van een volwaardige Databank Handhaving Ruimtelijke Ordening kan hiertoe bijdragen aan deze implementatie en opvolging.

Afsluitend komt uit het onderzoek naar voor dat het stimuleren van de lokale partners noodzakelijk is. Een financiële herverdeling van de opbrengsten uit handhaving (uiteraard gekoppeld aan duidelijke afspraken en doelstellingen) kan hiertoe bijdragen. Alle handhavingspartners zijn het erover eens dat dergelijk systeem zijn intrede moet doen. De verschillende inspanningen die het Agentschap Inspectie RWO in deze reeds leverde dienen opnieuw opgenomen te worden.

6

Tot slot

Binnen het onderzoek 'evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening' stond de onderzoeksvraag 'Is het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening in staat geweest zijn vooropgestelde doelstellingen te bereiken?' centraal. Deze onderzoeksvraag werd aangevuld met twee secundaire vragen: 'Wat leren we uit de uitvoering van het handhavingsplan Ruimtelijke Ordening met het oog op een actualisatie?' en 'Heeft het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening effect gehad op de werking op het terrein?'.

Door middel van een kwantitatief en kwalitatief onderzoektraject werden de verschillende handhavingspartners bevraagd en betrokken bij het onderzoek. Op basis van voortschrijdend onderzoek en triangulatie werden de bevindingen afgetoetst en verfijnd.

Algemeen kan er geconcludeerd worden dat er verschillende (belangrijke) stappen gezet en aanzetten gegeven zijn binnen de handhaving van ruimtelijke ordening, maar dat deze stappen en aanzetten er nog niet volledig toe bijdragen om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Handhaving wordt inderdaad als een instrument aangegrepen door de verschillende partners om de ruimtelijke ordening te bewaren of te herstellen in een goede staat. Maar er dient verder gewerkt te worden aan een voldoende hoog en optimaal niveau van handhaving. Een belangrijke rol hierbij is weggelegd in het voorkomen van overtredingen. Een betere opvolging van plannen en vergunningen is hiervoor noodzakelijk, alsook een betere communicatie waarbij preventie voorop staat. Preventie in de zin van het voorkomen van een overtreding, eerder dan in de zin van een bestaande overtreding binnen de perken houden.

Een cruciale rol voor het slagen van het handhavingsbeleid is het partnerschap, vanuit een kenniscentrum, tussen de verschillende actoren. Duidelijke inspanningen dienen verder geleverd te worden om op uniforme wijze op te treden en dezelfde visie uit te dragen. Een verschil in visie, is uiteraard mogelijk, maar dan dient er binnen het partnerschap een consensus bereikt te worden. Zoniet heeft dit effect op de gevoerde handhaving of ontstaat juist het ontbreken ervan. Vanuit de Vlaamse overheid dient dit partnerschap volledig onderschreven te worden en gestimuleerd. Binnen het partnerschap dienen afspraken vastgelegd te worden en kennis op een optimale en meest gepaste wijze, structureel op maat, verspreid te worden.

Tot slot dienen de inspanningen inzake monitoring verder gezet te worden en opgedreven te worden. Monitoring vormt een cruciaal onderdeel van het Handhavingsplan. Vanuit de monitoring kan gestart worden met procesanalyses en risicoanalyses. Op basis van deze analyses en daaraan gekoppelde acties kan het beleid worden bijgestuurd en handhaving ingezet worden daar waar het het meest noodzakelijk is.

In het licht van bovenstaande conclusies kan er teruggekoppeld worden naar de kritische succesfactoren die werden opgenomen in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening. Deze kritische succesfactoren zijn niet in hun totaliteit ingevuld, wat

onmiddellijk aangeeft waarom er momenteel kansen worden gemist. Bijgevoel blijven deze kritische succesfactoren na de evaluatie nog steeds van toepassing, en dient er extra aandacht gevestigd te worden op de trekkersrol van de Vlaamse overheid, de beleidsmonitoring, het procesmatig aspect, het uitbouwen van partnerschap en een terdege communicatie. Al deze factoren dienen versterkt te worden wil men komen tot de vooropgestelde effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving binnen een partnerschap van verschillende gelijkwaardige partners.