

HOGE RAAD VOOR HET HANDHAVINGSBELEID

Rolnummer : 002989 / A / 000004

Beslissing nr : 003006

29/01/2010

ADVIES

inzake

**de adviesaanvraag van de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën,
Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport**

over

het ontwerp van Handhavingsplan ruimtelijke ordening

1. AARD EN VOORWERP VAN HET ADVIES

Op 11 december 2009 hechte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van Handhavingsplan ruimtelijke ordening (VR 2009 1112 DOC.1495), hierna verkort als "ontwerp".

Met een brief van 14 december 2009¹ verzocht de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna: de Hoge Raad) "*in uitvoering van de beslissing van de Vlaamse Regering om ten laatste tegen 31 januari 2010 advies uit te brengen*".

Dit advies is ditgene wat is bedoeld in artikel 6.1.6., §2, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

¹ Ontvangen door het permanent secretariaat van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna: de Hoge Raad) op 16 december 2009.

2. METHODE EN TOTSTANDKOMING VAN HET ADVIES

2.1. Het advies is als volgt opgebouwd:

- | | |
|----|---|
| 1° | Onderzoek naar de inhoud, strekking en doel van het handavingsplan (3.1). |
| 2° | Een handhaving van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen gesteund op een beleidsvisie van de Vlaamse Regering: het rechtspolitieke kader (3.2). |
| 3° | De implementatie van de beleidsvisie (3.3). |
| 4° | Partnerschap met sterke lokale besturen als visie inzake handhaving (3.4). |
| 5° | De Vlaamse overheid als “center of excellence” als beleidsvisie inzake handhaven (3.5). |
| 6° | Een procesmatige benadering van handhaven als beleidsvisie: alternatieve geschillenbeslechting en buitengerechtelijke afhandeling in de handhaving (3.6). |
| 7° | De bijzonder operationele doelstellingen en projecten: De problematiek van de wederrechtelijke permanente bewoning van de weekendverblijven (3.7). |
| 8° | Bij wege van conclusie: enkele aanbevelingen aan de Vlaamse Regering (3.8). |

2.2. De Hoge Raad wijdde twee plenaire vergaderingen, meer bepaald de plenaire vergaderingen van 22 januari 2010 en 29 januari 2010, aan de voorbereiding en de besluitvorming van dit advies.

3. ANALYSE VAN HET ONTWERP

3.1. INHOUD, STREKKING EN DOEL VAN HET HANDHAVINGSPLAN

3.1.1. Decretale inhoud

Luidens artikel 6.1.5, §1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening omvat het Handhavingsplan ruimtelijke ordening het volgende:

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

Het is de Vlaamse Regering die het Handhavingsplan vaststelt (art. 6.1.4, § 1, eerste lid, Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening).

3.1.2. Doel en strekking

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (hierna: het Aanpassings- en aanvullingsdecreet) blijken het doel en de strekking van het Handhavingsplan:

“**686.** (...)”

Het nieuwe artikel 147/1 wil een coördinatie van de werkzaamheden van de ambtenaren, bevoegd voor het vervolgingsbeleid, bewerkstelligen via de ontwikkeling van een Handhavingsplan naar analogie met artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt :

“De minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen.

Deze richtlijnen zijn bindend voor alle leden van het openbaar ministerie.

De procureurs-generaal bij de hoven van beroep staan in voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen binnen hun rechtsgebied.”.

687. *Het Handhavingsplan komt tot stand op voorstel van het Agentschap Inspectie, dat daartoe vooraf overleg pleegt met relevante handhavingsinstanties: vertegenwoordigers van lokale besturen, politiediensten en parketten. Het is daarbij aangewezen dat ook handhavingsinstanties uit het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur worden betrokken, inzonderheid de Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. Op die manier kan een afstemming worden verwezenlijkt tussen de planmatige handhaving voor dat beleidsdomein en de planmatige handhaving voor de ruimtelijke ordening. Het voorstel van Handhavingsplan wordt vervolgens voor advies voorgelegd aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (die in de plaats komt van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, zie verder), de strategische adviesraad en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten.*

Finaal beslist de Vlaamse Regering over de vaststelling van het Handhavingsplan (binnen de zes maanden na haar aantreden). Het plan heeft een tijdshorizon van 5 jaar.

688. *Zoals gesteld bestaat de primordiale bedoeling van het Handhavingsplan in het uittekenen van een richtinggevende, transparante bevoegdheidsverdeling tussen handhavingsactoren. Bij de werkverdeling tussen het gewestelijke en lokale niveau kan worden vertrokken vanuit de filosofie als verwoord in het antwoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, op de vraag om uitleg ter zake van Mevr. M. HOSTEKINT, opgenomen in het Commissieverslag C135-LEE18 dd. 15 maart 2007.*

Inzonderheid kan worden gewezen op volgende passus:

“U vroeg naar initiatieven om de inspecties vlotter en dus voor de burger beter te laten verlopen. De inspectiediensten voeren een uitgesproken beleid om zo vroeg mogelijk te kunnen optreden, zoals blijkt uit de cijfers over de stakingsbevelen. Dit werkt nu echt goed. Het preventieve beleid is echter zeer arbeidsintensief aangezien er een verhoogde aanwezigheid op het terrein noodzakelijk is. In het kader van de geplande aanpassingen moet hiermee rekening worden gehouden. Daarenboven onderzoeken we ook of we door een betere en duidelijke taakverdeling tussen de gewestelijke inspectiedienst en de lokale besturen, de inspanningen voor de handhavingsopdracht niet billijker kunnen spreiden. In die filosofie moet handhaven, meer dan in het verleden het geval was, ook een opdracht zijn van de lokale overheden. Dit past volledig binnen de subsidiariteit van het decreet van 18 mei 1999, waarbij de gemeenten op het vlak van vergunningen maximaal hun verantwoordelijkheid opnemen. Als een gemeente mag plannen en vergunnen, dan moet die ook handhaven. Het zou goed zijn om al dan niet ook decretaal dat derde luik meer systematisch toe te wijzen aan die besturen die worden geacht toezicht te houden op hun territorium. Ik heb aan mijn administratie gevraagd een concreet voorstel te doen om maatregelen te nemen die de samenwerking tussen de gewestelijke inspectiedienst en de lokale besturen verder verbeteren. Dit sluit trouwens aan bij uw laatste vraag.

De gemeenten hebben inzake de handhaving van de ruimtelijke ordening gelijkaardige bevoegdheden als de gewestelijke inspectiedienst. Men kan processen-verbaal opstellen, stakingsbevelen uitvaardigen, herstellvorderingen uitbrengen en herstelmaatregelen uitvoeren. Het enige wat ze niet kunnen, is stakingsbevelen bekrachtigen. Ik heb al gezegd dat de gewestelijke inspectie inspanningen heeft geleverd om de lokale besturen vertrouwd te maken met de regelgeving. Ze stelt modellen ter beschikking in de zin van documenten.

We hebben nu ook aan de administratie gevraagd om voorstellen uit te werken waarbij al dan niet wordt overwogen om het in het decreet vervatte subsidiariteitsprincipe, dat vrij goed werkt op het terrein, resoluut door te trekken naar het onderdeel handhaving. Indien het voor de burger duidelijk is dat in, bijvoorbeeld, de niet-kwetsbare gebieden enkel het gemeentebestuur over de handhaving waakt, ben ik ervan overtuigd dat die besturen deze rol actief zullen opnemen onder druk van de lokale positie”.

Deze stelling sluit naadloos aan bij het subsidiariteitsbeginsel, dat bijvoorbeeld ook in acht werd genomen bij de taakverdeling tussen de federale en de lokale politie naar aanleiding van het Octopusakkoord.

Het Handhavingsplan mag niet gezien worden als een bevoegdheidstechnisch keurslijf. Dat betekent dat de opgenomen bevoegdheidsverdelende regelen richtinggevend en niet bindend zijn. In specifieke gevallen en op grond van overleg moet het ondermeer mogelijk zijn dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur diverse gelijkaardige en principieel gemeentelijke dossiers behartigt, omdat dat bijvoorbeeld een gelijktijdige en geconcentreerde aanpak toelaat.

689. *Handhaven kan niet los worden gezien van het stellen van rechtspolitieke prioriteiten, omdat nu eenmaal niet alle inbreuken kunnen worden opgespoord. Er moet een selectie worden gemaakt en een beleid worden gevoerd.*

Om een consistent beleid mogelijk te maken, zullen in het Handhavingsplan ook de nodige prioriteiten worden gesteld op het vlak van het opsporen en vervolgen van inbreuken. Het Handhavingsplan zal meer bepaald een "prioriteitennota" omvatten, zoals deze in het verleden werd aangenomen door de Commissie Vervolgingsbeleid (een ad hoc-orgaan zonder wettelijke basis, bestaande uit vertegenwoordigers van de parketten-generaal en de gewestadministraties, bevoegd voor leefmilieu en ruimtelijke ordening). In de Prioriteitennota Stedenbouwmisdrijven van 1997 worden enerzijds prioritaire gebieden aangewezen (groengebieden, overstromingsgebieden, bosgebieden, parkgebieden, vallei- of brongebieden, stroken met erfdiensbaarheden langs de bevaarbare en onbevaarbare waterlopen en langs lijninfrastructuren) en anderzijds flagrante gevallen, waar bij voorrang dient te worden opgetreden.

Het is daarnaast wenselijk dat een aantal algemene criteria worden vastgesteld op grond waarvan "gewone" misdrijven geprioritiseerd kunnen worden. Vervijzend naar de "Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest" zouden volgende algemene criteria kunnen worden ontwikkeld :

- 1° de ernstige gevolgen van het misdrijf (aantasting van de natuur, ongeoorloofde lasten voor de aanpalende erven,...),*
- 2° het georganiseerde karakter van de misdrijven,*
- 3° het feit dat de misdrijven een belangrijk vermogensvoordeel met zich meebrengen voor de overtreder,*
- 4° het feit dat misdrijven gebeuren in een professioneel kader, en*
- 5° het ontbreken van elke voorafgaande vergunning.*

690. *Het Handhavingsplan zal tevens een kader bieden voor een preventieve en curatieve aanpak van ruimtelijke misdrijven.*

Preventieve maatregelen zijn inzonderheid gericht op een duidelijke overheidscommunicatie over wat kan en wat niet kan, maar ook over het belang van een goede ruimtelijke ordening voor het maatschappelijk weefsel.

Een curatieve aanpak mikt op een brede waaier van maatregelen die gericht zijn op een wijziging in de houding van overtreders. Hier zal in het bijzonder de versterkte mogelijkheid om minnelijke schikkingen te treffen (zie verder) een rol kunnen spelen. Bij dergelijke mediatie zal immers een sterke nadruk op "schadebemiddeling" worden gelegd.

691. *In het Handhavingsplan worden ook aanbevelingen opgenomen omtrent de bekostiging van het lokale handhavingsbeleid. Deze aanbevelingen dienen zowel rekening te houden met de gemeentelijke autonomie op het vlak van de aanwending van gemeentelijke middelen als met de nood aan een effectieve rechtshandhaving. (...)."*

Samengevat betreffen de inhoud, de strekking en het doel van het Handhavingsplan het volgende:

- 1° De primordiale bedoeling van het Handhavingsplan is het uittekenen van een richtinggevende, transparante bevoegdheidsverdeling tussen de actoren in de handhaving. Dit zijn het Intern Verzelfstandigd Agentschap (IVA) Inspectie RWO, de colleges van burgemeester en schepenen van de 308 Vlaamse gemeenten als lokale handhavende besturen, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en de parketten (samen met de lokale politie).*
- 2° Handhaven kan niet los worden gezien van het stellen van rechtspolitieke prioriteiten, omdat nu eenmaal niet alle inbreuken kunnen worden opgespoord. Er moet een selectie worden gemaakt en een beleid worden gevoerd. Om een consistent beleid mogelijk te maken, zullen in het Handhavingsplan ook de nodige prioriteiten worden gesteld op het vlak van het opsporen en wordt het daarnaast wenselijk geacht dat voor het vervolgen van inbreuken een aantal algemene criteria worden vastgesteld op grond waarvan "gewone" misdrijven geprioritiseerd kunnen worden.*

- 3° Het Handhavingsplan zal tevens een kader bieden voor een preventieve en curatieve aanpak van ruimtelijke misdrijven.
- 4° In het Handhavingsplan worden ook aanbevelingen opgenomen omtrent de bekostiging van het lokale handhavingsbeleid.

3.2. EEN HANDHAVING VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING IN VLAANDEREN GESTEUND OP EEN BELEIDSVISIE VAN DE VLAAMSE REGERING

3.2.1. Handhaven is het stellen van rechtspolitieke prioriteiten

3.2.1.1. Zoals hiervoor reeds is gesteld en ook uit de decreetgenese² blijkt, kan “handhaven” niet los worden gezien van het stellen van rechtspolitieke prioriteiten, omdat nu eenmaal niet álle inbreuken kunnen worden opgespoord. Er moet een selectie worden gemaakt en een beleid worden gevoerd.

De in het Handhavingsplan op te nemen beleidsregels en aanbevelingen moeten o.i. derhalve gegrond zijn op een concrete (strategische) beleidsvisie van de Vlaamse Regering.

Uit die visie moet(en) de strategische doelstelling(en) voortvloeien. De operationele doelstellingen moeten voortspuiten uit deze strategische doelstelling en telkens ingebed worden in de verkozen beleidsvisie.

3.2.1.2. De strategische doelstelling inzake handhaving is als volgt bepaald in het ontwerp (blz. 5):

“De doelstelling van het handhavingsbeleid moet zijn dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening correct wordt nageleefd.”

De Hoge Raad onderschrijft de noodzaak tot een correcte naleving van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening. Essentieel is dat besturen en bestuurden de regelgeving naleven.

Deze benadering, die uitgaat van de overtreding op zich en een legalistisch standpunt inhoudt, impliceert in zijn zuiverste vorm dat elke inbreuk op de regelgeving inzake de ruimtelijke ordening moet worden beteugeld en hersteld, hetzij vrijwillig dan wel gedwongen.

Dit impliceert dat in hoofde van de handhavende besturen die vaststellen dat een misdrijf is gepleegd, geen beleidsvrijheid bestaat wat de te beteugelen inbreuken betreft en dat, wat ook de concrete weerslag op de goede ruimtelijke ordening betreft, elke inbreuk wordt beteugeld. In die optiek moet een Handhavingsplan hoofdzakelijk operationele regels bepalen, inzonderheid met betrekking tot wie wat beteugelt en zijn belangrijke kencijfers ter beoordeling van het handhavingsbeleid, het aantal vervolgingsambtenaren (met politionele bevoegdheid), het aantal geredigeerde processen-verbaal en wie die voor welke misdrijven heeft opgesteld.

3.2.1.3. De in het ontwerp van het Handhavingsplan bepaalde visie die strekt tot een correcte naleving van de regelgeving en die (terecht) uitgaat van een gelijke toepassing en berechting van alle overtreders en van alle “slachtoffers” (*i.e.* de derden maar ook het algemeen belang dat de handhaving van de goede ruimtelijke ordening betracht, en waaruit volgt dat het meest volmaakte herstel bestaat in het herstel *in natura*), is in de realiteit van de dagelijkse praktijk niet haalbaar.

In de praktijk moet worden vastgesteld dat niet alle misdrijven beteugeld en hersteld worden, en dat de (algemene) belangen van eenieder niet op gelijke wijze worden behartigd. De redenen hiervoor zijn van drieërlei aard:

- 1° een reden van eerder pragmatische aard. De inzet van mensen en middelen om de correcte naleving van de regelgeving te betrachten is budgettair noch beheersbaar onbeperkt;
- 2° een reden van eerder opportune aard. In bepaalde omstandigheden, i.h.b. vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening en rekening houdende met de concrete weerslag van een inbreuk, is het niet altijd even opportuun een bepaalde inbreuk te viseren, zeker als die inbreuken die wel een grote weerslag hebben, daardoor dreigen minder doelmatig te kunnen worden aangepakt;

² Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 245, nr. 689.

3° een reden van praktische aard. Mocht een dergelijke globale aanpak toch wenselijk zijn, dan moet worden vastgesteld dat de andere actoren in de handhaving niet steeds het uitgestippelde handhavingsbeleid volgen, hetzij om reden van opportuniteit, hetzij om redenen van recht. Zo moet rekening worden gehouden met het sepotbeleid van het O.M (inzonderheid wat de strafvervolging, *c.q.* aanhangigmaking bij de strafrechter betreft) en van het rechterlijk beleid van de rechter (bv. de toetsing van herstellvorderingen aan het criterium van de (kennelijke) onredelijkheid).

3.2.1.4. Dat niet alle misdrijven kunnen worden beteugeld en hersteld, blijkt ook uit de wil van de decreetgever, en in het bijzonder uit het recente Aanpassings- en aanvullingsdecreet:

- 1° Uitdrukkelijk wordt bepaald dat de Hoge Raad elke vordering tot herstel toetst aan het recht (bv. de motieven en de kennelijke (on)redelijkheid van de gevorderde maatregel), maar ook aan de weerslag van de inbreuk op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, hetgeen een toetsing van de opportuniteit van een herstel inhoudt. Immers, een toetsing louter aan het recht houdt per definitie geen (of hoogstens een marginale) toetsing in aan de opportuniteit. Het toelaten door de decreetgever van een opportuniteitsoordeel impliceert dat het louter niet correct naleven van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening niet volstaat om het gevorderde herstel te schragen;
- 2° De figuur van de minnelijke schikking werd sterk verruimd.³ Zelfs zonder volledig herstel kunnen in sommige gevallen bouw- of aanpassingwerken volstaan om tot een vergelijk met de stedenbouwkundige inspecteur te komen.⁴ Hierbij kan met het oog op effectief rechtsherstel zelfs afgeweken worden van stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften⁵ en zal bij dergelijke mediatie een sterke nadruk op “schadebemiddeling” worden gelegd.⁶
- 3° Net als het plannings- en vergunningenbeleid moet ook het handhavingsbeleid worden ingepast in de doelstellingen van de ruimtelijke ordening zoals die zijn verwoord in artikel 1.1.4 Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.⁷

Deze zijn:

- o een duurzame ruimtelijke ontwikkeling;
- o een gelijktijdig⁸ tegen elkaar afwegen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten;
- o rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen;
- o en aldus streven naar ruimtelijke kwaliteit.

³ Voorheen kon een overtreder alleen een minnelijke schikking of transactie sluiten met de stedenbouwkundige inspecteur nadat een regularisatievergunning werd verkregen, dan wel nadat er vrijwillig herstel werd geboden. Zie oud artikel 158 DRO.

⁴ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2008-2009*, nr. 2011/1, blz. 292, nr. 810.

⁵ Artikel 6.1.57, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁶ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2008-2009*, nr. 2011/1, blz. 245, nr. 690 *in fine*.

⁷ De opportuniteitstoets door de Hoge Raad gebeurt overeenkomstig de objectieve criteria vastgelegd in artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: de weerslag van de inbreuk op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade ingevolge een inbreuk in de zin van artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zou hebben voorgedaan. In de parlementaire voorbereiding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet wordt gesteld dat de goede ruimtelijke ordening in dat verband moet worden gelezen in het licht van artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. In deze bepaling wordt uitdrukkelijk verwezen naar artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit is de zgn. doelstellingenbepaling (Memorie van Toelichting bij het ontwerp van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2008-2009*, nr. 2011/1, blz. 254, nr. 715).

⁸ Dit wil niet zeggen “gelijkwaardig afwegen”: alle activiteiten moeten niet in gelijke mate aan bod komen, net zomin als een bepaalde activiteit voorrang zou hebben op de andere. In ruimtelijke ordening staat zo bv. in tegenstelling tot het milieurecht, de bescherming van het leefmilieu niet centraal.

3.2.1.5. De hoogste rechtscolleges oordelen ook dat het handhavende bestuur beleidsvrijheid heeft.

In een arrest van 23 september 2008 stelt het Hof van Cassatie⁹ het volgende: "(...) *voormelde bepalingen geven aan het bestuur de bevoegdheid om een herstelbeleid te voeren: het bestuur beslist of het al dan niet een herstelmaatregel zal vorderen; indien het beslist een herstelmaatregel te vorderen beschikt het over de keuze tussen drie mogelijke herstelmaatregelen binnen de grenzen en de modaliteiten die nader bij artikel 149 Stedenbouwdecreet 1999 [thans art. 6.1.41, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening] zijn bepaald.*"

Dit arrest stelt m.a.w. principieel dat de stedenbouwkundige inspecteur en/of het college van burgemeester en schepenen een herstelbeleid kunnen voeren en kunnen besluiten geen herstelmaatregel te vorderen. Zij zijn niet verplicht een herstelmaatregel te vorderen.

Ook in de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt geoordeeld dat er sprake is van een opportuniteitstoets, in het bijzonder door de Hoge Raad.¹⁰

Uit het voorgaande blijkt dat de handhavende besturen een (ruime) beleidsvrijheid wordt toegekend. De enige grens lijkt die te zijn dat dit beleid alleen mag steunen op motieven van ruimtelijke ordening.

3.2.2. Handhaven betekent ook een doelgerichte, efficiënte, effectieve en doelmatige selectie onder de te beteugelen stedenbouwmisdrijven

3.2.2.1. Aangezien een beleid dat formeel zou gebaseerd zijn op een legalistisch standpunt in de praktijk onhaalbaar zou zijn – los van de vraag naar het maatschappelijk draagvlak daarvan waar de Vlaamse Regering het best is geplaatst om dit te beoordelen – zullen de handhavende besturen hoe dan ook een beleid voeren wat hen is toegelaten door de decreetgever en de rechter.

De facto voeren de handhavende besturen thans reeds om alle redenen hiervoor gesteld, een dergelijk handhavingsbeleid gebaseerd op een selectie en prioritisering van misdrijven.

Het uitoefenen van een beleid houdt in dat voorafgaand aan het handhavend optreden, er een opportuniteitsafweging geschiedt. Essentieel hierbij is dat de criteria die aan de grondslag liggen van dit beleid, kenbaar zijn voor het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en de bestuurde. Zo wordt vermeden dat er *de facto* een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds stedenbouwmisdrijven die beteugeld worden en anderzijds stedenbouwmisdrijven die vrij van beteugeling blijven; tussen misdrijven die in natura worden hersteld, en die welke bij equivalent worden hersteld of die niet worden hersteld enz., zonder dat de zekerheid bestaat dat allen gelijkaardig worden behandeld.

3.2.2.2. Het voorliggende ontwerp van Handhavingsplan veruitwendigt o.i. onvolledig deze criteria van het handhavingsbeleid en in het bijzonder van de selectie onder de te beteugelen misdrijven. Concreet gesteld bevat het ontwerp geen criteria voor de selectie onder de te beteugelen misdrijven.

De opgenomen prioriteitenverdeling is er een van bevoegdheidsverdeling en indeplaatsstelling, maar bakent geen criteria af op grond waarvan een handhavend bestuur binnen de hem door het Handhavingsplan toegekende bevoegdheidsverdeling (bv. niet-ruimtelijk kwetsbaar gebied) overgaat tot vervolging. Concreet is er in het voorliggende ontwerp geen visie of taakstelling ontwikkeld die een kenbaar antwoord biedt op onder meer de volgende beleidsvragen:

- a. Gaat het bestuur binnen zijn conform de prioriteitenstelling toekomstige bevoegdheid over tot vervolging van alle misdrijven, dan wel selecteert het onder die misdrijven?
- b. Indien het bestuur binnen zijn bevoegdheden opteert niet alle misdrijven te selecteren, welk is dan zijn handhavingsbeleid ter zake? Welke misdrijven gaat het verbaliseren; voor beteugeling naar voor brengen?

⁹ Cass. 23 september 2008, nr. P.08.0280.N/4. Zie ook Cass. (2de k.) 24 november 2009, AR P.09.0944.N.; Cass. (2de k.) 4 november 2008, AR P.08.0081.N.

¹⁰ Met betrekking tot de opportuniteitscontrole, GwH 15 januari 2009, nr. 5/2009, o.v.v. B.4.2.

- c. Indien het bestuur binnen zijn bevoegdheden opteert bepaalde misdrijven te verbaliseren en te vervolgen, welke zijn de criteria om voor de ene of de andere herstelmaatregel te kiezen enerzijds, dan wel om het misdrijf buitengerechtelijk af te doen (bv. via minnelijke schikking, buitengerechtelijk en informeel overleg enz.) of niet te vervolgen anderzijds.

Dit zijn o.i. fundamentele vragen die op een bepalende wijze de handhaving conditioneren in het Vlaamse Gewest en die beantwoord moeten worden in het Handhavingsplan.

Het ontwerp van het Handhavingsplan lijkt er hierbij van uit te gaan dat, eenmaal de bevoegdheden zijn verdeeld, het handhavende bestuur er moet voor instaan dat de gehele regelgeving inzake ruimtelijke ordening correct wordt uitgeoefend. Zoals gesteld, strookt dit niet met de praktijk en dienen de criteria op grond waarvan men in een concrete zaak vervolgt, te worden veruitwendigd.

3.2.3. Advies

3.2.3.1. De Hoge Raad adviseert het Handhavingsplan aan te vullen met duidelijke en objectieve criteria op grond waarvan een handhavend bestuur, binnen de hem door het Handhavingsplan toegekende bevoegdheden, handhavend optreedt.

De criteria aan de hand waarvan de opportuniteitscontrole geschiedt, dienen uit te gaan van de volgende principes:

- 1° Het beleid moet louter ingegeven zijn door motieven van goede ruimtelijke ordening, hetgeen ook de rechtspraak (van het Grondwettelijk Hof) herhaaldelijk heeft gesteld en ook blijkt uit het hiervoor aangehaalde doelstellingenartikel (artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening);
- 2° De opportuniteitscontrole en dus de keuze waarom het ene stedenbouwmisdrijf wordt beteugeld en het andere niet of op andere wijze, moet uitgaan van objectieve criteria, m.n. de weerslag van de inbreuk op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade ingevolge een inbreuk in de zin van artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zou hebben voorgedaan. In de parlementaire voorbereiding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet wordt gesteld dat de goede ruimtelijke ordening in dat verband moet worden gelezen in het licht van artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 3° Deze criteria moeten worden veruitwendigd in het Handhavingsplan van de Vlaamse Regering, zodat dit beleid kenbaar wordt voor de handhavende besturen, de Hoge Raad en de bestuurde. Het moet voor alle *stakeholders* en dus ook voor de burger duidelijk zijn op welke *de facto* prioriteiten, zowel naar inhoud als naar taakverdeling toe, het beleid van de operationele handhavingspartners is gebaseerd.

3.2.3.2. Doel of visie van het beleid inzake ruimtelijke ordening, is aldus te komen tot een efficiënte, effectieve en doelmatige handhaving.

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

Efficiënt betekent dat een optimaal niveau aan handhaving wordt nagestreefd waarbij zoveel als mogelijk wordt ingezet op het voorkomen van bouwovertradingen en een gedifferentieerd handhavings- en herstelbeleid wordt gevoerd voor de toch gerealiseerde inbreuken.

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

3.2.3.3. Het kenbaar maken van dit beleid inzake de selectie van de te vervolgen stedenbouwmisdrijven heeft ontegensprekelijk verschillende voordelen:

- 1° Door een sterkere transparantie van dit keuzebeleid zal ook het maatschappelijke draagvlak voor het optreden van de diverse actoren groter kunnen worden, hetgeen preventief werkend is en minstens zal bijdragen tot het beter aanvaarden van het curatieve handhavend optreden;
- 2° Het verstrekt de legitimiteit van het operationeel handelen van de handhavende besturen, aangezien deze selectiecriteria duidelijk zijn en het voorwerp uitmaakten van de goedkeuring door de Vlaamse Regering;
- 3° Het is een troef in het eenduidig optreden van alle actoren in de handhaving. Dit geldt niet alleen voor de handhavende besturen, maar ook voor de Hoge Raad. Op heden is het door de handhavende besturen gevoerde selectiebeleid voor de Hoge Raad - die een decretale opdracht heeft gekregen tot onderzoek van de opportuniteit van de vordering - onbekend, zodat deze zich in de onmogelijkheid bevindt zijn adviespraktijk daarop af te stemmen. Dit leidt vaak tot frustraties in hoofde van de handhavende besturen die om opportuniteitsredenen hun dossiers zien afgewezen worden. Als dit beleid is gekend door de Hoge Raad, dan zal die zijn adviespraktijk als partner in de handhaving hierop afstemmen.

A fortiori geldt het voorgaande met evenveel gezag wat het parket betreft. Zaken die ook vanuit opportuniteit belangrijk zijn in hoofde van het handhavende bestuur omdat de inbreuken een weerslag op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening betekenen, maken o.i. redelijkerwijs een grotere kans op vervolging (i.p.v. sepot).

Het is vanuit deze doelgerichte visie op de handhaving in de ruimtelijke ordening, en de concrete implementatie, dat de Hoge Raad zijn rol, niet alleen als adviserend orgaan¹¹, maar ook als ondersteunende handhavingspartner, en ook de rol van de overige actoren ingevuld ziet.

3.3. IMPLEMENTATIE VAN DE BELEIDSVISIE

3.3.1. Afsprakenkader m.b.t. de aanwezigheid op het terrein

3.3.1.1. In het ontwerp wordt opgemerkt dat er op dit ogenblik geen volledige gebiedsdekking is door de verbaliserende ambtenaren binnen het Vlaamse Gewest.¹² Een van de randvoorwaarden die gesteld worden is "*meer verbaliserende ambtenaren en/of een duidelijke afspraak met de politiediensten*".

Uit het ontwerp blijkt voorts dat de provincies geen intentie hebben om eigen verbaliserende ambtenaren aan te stellen.¹³

3.3.1.2. Het verhogen van de aanwezigheid op het terrein heeft ongetwijfeld een ontradend effect op het plegen van stedenbouwkundige inbreuken. Daarnaast moet de oprichting van onwettige bouwwerken op het terrein van bij de aanvang worden opgevolgd om in een zo vroeg mogelijk stadium overtredingen op te sporen en de werken stil te leggen. Dit biedt immers een "quick win": zo wordt de overheid noch de betrokkene voor voldongen feiten geplaatst (bv. het laat zich verstaan dat een overtreder die zware investeringen deed en die al realiseerde, minder geneigd zal zijn tot minnelijke aligering met de toepasselijke regelgeving).

Het doel van het handhavingsbeleid kan evenwel niet de loutere verhoging van de "pakkans" als dusdanig zijn. Het ambiëren van een volledige gebiedsdekking, is o.i. eerder een middel dan een doel. Het doel moet zijn de ruimtelijke kwaliteit in het Vlaamse Gewest te behartigen.¹⁴

3.3.1.3. Of er voldoende capaciteit is om het handhavingsbeleid te voeren kan de Hoge Raad op basis van de overgelegde cijfers niet beoordelen.

¹¹ Met betrekking tot de dwangsomverzoeken ingediend met toepassing van artikel 6.1.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft de Hoge Raad geen adviserende doch een beslissende bevoegdheid. Deze bevoegdheid heeft eerst gevolg nadat het procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld. Zie artikel 7.7.1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

¹² Blz. 7 ontwerp.

¹³ Blz. 7 ontwerp: "*De deputaties zijn geen vragende partij om mee te werken aan de handhaving.*"

¹⁴ Cf. artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Uit het voorgelegde ontwerp blijkt dat in een aantal gemeenten geen processen-verbaal zijn opgesteld (of weinig). Nader methodologisch onderzoek naar de redenen hiervoor is vereist alvorens daar correcte beleidsconclusies uit kunnen worden getrokken. Deze statistische vaststellingen kunnen wijzen in de richting van onvoldoende capaciteit, maar zonder dat deze mogelijke oorzaak uitsluit dat andere redenen dit beperkt aantal processen-verbaal verklaren (bv. een gemeente kan een beleid voeren en hierbij zijn beschikbare mensen en middelen louter afstemmen op de beteugeling via de strafrechtelijke weg van bepaalde, vanuit (plaatselijke) ruimtelijke ordening storende misdrijven, en om de overige misdrijven via mediatie of een andere modaliteit (pro- en preventief optreden bv.) te reguleren¹⁵. Nader onderzoek is derhalve vereist naar de wijze van aanwending van de beschikbare capaciteit.

3.3.1.4. Om te komen tot een efficiënt, effectief en doelmatig handhavingsbeleid is het niet uit te sluiten dat meer verbaliserende ambtenaren en/of een duidelijke afspraak met de politiediensten als noodzakelijke randvoorwaarde geldt.

Om dit evenwel met kennis van zaken te kunnen beoordelen is o.i. vereist:

- Voorafgaand een performante, methodologisch ondersteunde werklastmeting van de "eigen" (gemeentelijke, provinciale en gewestelijke) verbaliserende capaciteit en dit bij voorkeur na benchmarking met vergelijkbare ambtenaren met politionele bevoegdheden (bv. niet alleen de geïntegreerde politie zoals de lokale politie, maar ook bv. milieuinspectie of andere overheidsorganen) met inbegrip van het verwerken van procesmatige synergieën en quick wins (bv. heroriëntering van de "gewestelijke capaciteit" wat gemeenten betreft waar er voldoende capaciteit is enz.);
- waarna deze capaciteit wordt getoetst aan het beleid dat de Vlaamse Regering in overeenstemming met hetgeen hiervoor is gesteld, heeft uitgezet. Eén van de beleidspunten kan zijn dat eerst de kaart wordt getrokken van het stakingsbevel en de inzet op het preventieve luik van de handhaving, wat mogelijks een andere oriëntatie van de handhavingcapaciteit kan vereisen;
- om aldus de bekomen capaciteit in te passen in de bestaande reguliere capaciteit en deze capaciteit dan te toetsen aan de betrokken veiligheidsplannen van de geïntegreerde politie op twee niveaus.

Als uit deze capaciteitsberekening blijkt dat er bij efficiënte en effectieve aanwending ervan en na realisatie van processynergieën, onvoldoende capaciteit is, is de Hoge Raad van mening dat de Vlaamse regering erover moet waken dat de handhavende besturen over voldoende mensen en middelen beschikken om het door de Vlaamse Regering in het Handhavingsplan gestelde beleid te kunnen uitvoeren. Hij adviseert deze randvoorwaarde onder deze modaliteiten op te nemen in het handhavingsplan.

In de lijn van het voorgaande adviseert de Hoge Raad daarom om nieuwe statuten inzake vervolgingsambtenaren, zoals de intergemeentelijke handhavingambtenaar, pas in te stellen na grondige evaluatie en als blijkt dat een gelijkwaardig resultaat niet bereikt kan worden binnen de bestaande structuren. Onverminderd het voorgaande, treedt de Hoge Raad het standpunt wel bij dat een intergemeentelijke handhavingambtenaar in subsidiaire orde de inbreng van bepaalde lokale besturen efficiënter kan optimaliseren via schaaffecten en het gemis aan provinciale verbaliserende ambtenaren (gedeeltelijk) kan opvangen.

3.3.1.5. Er is een duidelijk en efficiëntiegericht afsprakenkader vereist tussen de lokale besturen, IVA Inspectie RWO en de parketten, samen met de lokale politie. Dit afsprakenkader mag niet vrijblijvend zijn. Er moet een duidelijk engagement van alle voornoemde partners gevraagd worden

Het afsprakenkader moet functioneel en doelgericht zijn. Dit vereist noodzakelijkerwijs een goede inhoudelijke en thematische taakverdeling tussen de actoren in de handhaving.¹⁶ Het afsprakenkader met betrekking tot de aanwezigheid op het terrein moet naadloos aansluiten op de inhoudelijke taakverdeling tussen IVA Inspectie RWO en de lokale besturen.

3.3.1.6. De vraag moet gesteld worden welke verbalisanten welke categorie(ën) van inbreuken voor hun rekening nemen in functie van de inhoudelijke taakverdeling.

Het functionele en doelgerichte aspect van dit afsprakenkader komt onvoldoende aan bod in het ontwerp.

¹⁵ Dit onderstreept nogmaals het belang van de kenbaarheid van het handhavingsbeleid.

¹⁶ *Infra*, punt 3.3.2.

Er wordt enkel gesteld:

“De gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur neemt, behoudens bij toepassing van prioriteit 5 (toezien op de engagementen en – waar mogelijk – indeplaatsstelling) geen initiatief om deze inbreuken te verbaliseren.”¹⁷

Op het eerste gezicht lijkt dit slechts een beperkte categorie van inbreuken te omvatten, maar in het geval van de indeplaatsstelling kan dit een groot aantal inbreuken omvatten. Bovendien wordt enkel vaag gesteld dat “*waar mogelijk*” er indeplaatsstelling zal zijn.

Meer algemeen staat de operationele suggestie van indeplaatsstelling op gespannen voet met het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering en de Beleidsnota van de voor de ruimtelijke ordening functioneel bevoegde minister.¹⁸

De Hoge Raad adviseert deze bevoegdheidsverdelende criteria en inzonderheid de criteria waarbij de stedenbouwkundige inspecteur bij inplaatsstelling zal optreden, nader te preciseren, zonder dat uiteraard deze bevoegdheidsverdeling een te nauwsluitend keurslijf vormt derwijze dat hierdoor de goede ruimtelijke handhaving nefast wordt beïnvloed.

3.3.2. Prioriteiten m.b.t. het (vorderende) optreden: de inhoudelijke taakverdeling

In het ontwerp wordt een onvolmaakte inhoudelijke taakverdeling tussen IVA Inspectie RWO en de lokale besturen voorgesteld.¹⁹

IVA Inspectie RWO zou prioritair de volgende taken voor zijn rekening nemen:

1. Optreden tegen overtredingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied;
2. Gebiedsgerichte aanpak vanuit een duidelijke beleidskeuze (bv. weekendverblijven);
3. Aanpakken van ‘flagrante’ misdrijven;
4. Optreden tegen inbreuken van overheden (incl. de Vlaamse overheid);
5. Toezicht op de engagementen van de partners en evt. indeplaatsstelling;
6. Controle op de naleving van de informatieplichten;
7. Optreden tegen inbreuken gecombineerd met aspecten van woonkwaliteit of onroerend erfgoed.

Bij deze prioriteitenorde kunnen de volgende opmerkingen worden geformuleerd:

3.3.2.1. Prioriteiten niet afgestemd op de prioriteitenorde van artikel 6.1.41, §1, eerste lid, van de Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening

De hiervoor gegeven prioriteitenopdeling is een “all in” regeling, in die zin dat alle misdrijven gepleegd in het raam van één van deze zeven prioriteiten, worden afgedaan door IVA Inspectie RWO.

Bij wege van voorbeeld: met toepassing van de eerste prioriteit verbaliseert de IVA Inspectie alle inbreuken in een ruimtelijk kwetsbaar gebied en dit ongeacht hun aard en weerslag op de goede ruimtelijke ordening. Dit betreft dus zowel bv. park- en natuurgebieden in gemeenten en steden (stedelijk gebied), als natuurrezervaten in het buitengebied enz. Dit betreft voorts zowel overtredingen inzake de bestemming van het gebied, als overtredingen inzake de inrichting en het beheer, als overtredingen inzake de vergunning (bv. in een parkgebied de vergunde ramen op een andere plaats voorzien).

Dit staat haaks op:

- 1° het subsidiariteitsbeginsel dat volgens de Memorie van Toelichting van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet één van de leidende principes is voor de handhaving in de ruimtelijke ordening. Overtredingen op gemeentelijke plannen (bv. een gemeentelijk RUP) die binnen hun beheersingsgebied een ruimtelijk kwetsbaar gebied bepalen (bv. een parkzone of een lokaal bos) lijken de Hoge Raad beter te behoren tot het handhavingsbeleid van de colleges van burgemeester en schepenen en van de lokale besturen in het algemeen. Deze lijken immers het best geplaatst om de impact ervan op de plaatselijke ruimtelijke ordening in te schatten;

¹⁷ Blz. 11 ontwerp.

¹⁸ *Infra*, punt 3.4.

¹⁹ Blz. 10-11 ontwerp.

- 2° de prioriteitenorde wat de te kiezen herstelmaatregel betreft, zoals die is vastgelegd in artikel 6.1.41, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Daar wordt, los van de aard van de betrokken bestemming, duidelijk een onderscheid gemaakt tussen inbreuken waarmee een overtreding van de bestemmingsvoorschriften en/of de doorbreking van een stakingsbevel is gepaard gegaan en andere. Zo is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied voor een overtreding van de bestemming (bv. een constructie oprichten in strijd met de bestemming) het herstel in de oorspronkelijke toestand de van nature te vorderen maatregel. Bij een overtreding van een inrichtings- of beheersvoorschrift, of van de vergunningsregels (bv. bij van de vergunningsplicht vrijgestelde werken), is dit daarentegen niet het geval.

Het komt de Hoge Raad voor de aangehouden prioriteitenorde in functie van beide voorgaande opmerkingen te herevalueren en te verfijnen. In dit verband kan de handhaving van de ruimtelijke ordening er mogelijk best mee gediend zijn dat de gemeente ook op haar grondgebied voor bepaalde misdrijven – ook in ruimtelijk kwetsbaar gebied – verantwoordelijk is. Een “bottom up” visie lijkt de Hoge Raad ook wenselijk (bv. de planningsbevoegdheid valt dan samen met de handhavingsbevoegdheid).

Mutatis mutandis geldt hetzelfde wat de overige prioriteiten betreft.

De Hoge Raad adviseert de Vlaamse Regering de prioriteiten te heroverwegen in het licht van het voorgaande.

3.3.2.2. Een te beleidsonzekere omschrijving van ‘flagrante misdrijven’

Dat er tegen flagrante misdrijven prioritair wordt opgetreden door IVA Inspectie RWO, omdat ze het lokaal of gemeentelijk belang overstijgen, is een terechte beleidskeuze.

Om evenwel ‘bevoegdheidsconflicten’ te vermijden, maar vooral om ongewenst handhavingscapaciteitsverlies te vermijden waardoor deze middelen niet efficiënter en effectiever kunnen worden aangewend, is een duidelijke omschrijving vereist van wat onder ‘flagrante misdrijven’ dient te worden begrepen

Een dergelijke omschrijving ontbreekt in het ontwerp van handhavingsplan.

Ter overweging verwijst de Hoge Raad ter zake naar de Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet. Aldaar wordt een omschrijving voorgesteld op basis van objectieve en meetbare criteria die in voorkomend geval kunnen worden verfijnd na overleg tussen de IVA Inspectie RWO en de gemeenten:

1. De ernst, aard en omvang van de inbreuk (aantasting van de natuur, ongeoorloofde lasten voor de aanpalende erven);
2. Het georganiseerde karakter van inbreuken;
3. Een belangrijk vermogensvoordeel voor de overtreder;
4. Het professioneel kader waarin de inbreuken werden gepleegd.²⁰

Het ontbreken van een voorafgaande vergunning is op zichzelf geen criterium voor het verantwoorden van een herstellvordering, omdat uit artikel 6.1.41, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening blijkt dat indien afbreuk wordt gedaan aan de bestemmingsvoorschriften, dit gegeven zwaarder doorweegt. Op grond van de voornoemde bepaling verantwoordt het bouwen zonder vergunning van een woning in een verkaveling beantwoordend aan de verkavelingsvoorschriften, op zichzelf niet een herstelmaatregel; het bouwen van een woning in een natuurgebied uiteraard wel.

Deze criteria zouden tevens moeten worden afgestemd en verfijnd rekening houdende met de prioriteitenorde vastgelegd in artikel 6.1.41, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De Hoge Raad adviseert de aanpassing van de in het ontwerp opgenomen criteria.

²⁰ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 245, nr. 689.

3.3.2.3. Gebiedsgerichte aanpak gebeurt in de praktijk reeds door sommige lokale besturen

De gereserveerde categorie van de “gebiedsgerichte aanpak vanuit een duidelijke beleidskeuze” staat soms haaks op de vaste praktijk dat lokale handhavende besturen soms, tevens vanuit een duidelijke beleidskeuze, een gebiedsgerichte aanpak van welbepaalde inbreuken nastreven.

Zo is er de stad Brugge die in de historische binnenstad, met toepassing van haar gemeentelijk autonoom vorderingsrecht, een zeer rigoreus handhavingsbeleid wenst te voeren met als doel het bewaren van het cultuurhistorisch patrimonium.

Zo is er de stad Gent die, met toepassing van haar gemeentelijk autonoom vorderingsrecht, systematisch in vaak duidelijk afgebakende wijken van het stedelijk grondgebied optreedt tegen de wederrechtelijke omvorming van eengezinswoningen tot meergezinswoningen.

Het zou contraproductief zijn ten opzichte van die lokale besturen die thans aan gebiedsgerichte handhaving doen, dat het bestuurlijk optreden prioritair bij het Vlaamse Gewest en IVA Inspectie RWO zou komen te liggen. Dit kadert evenmin in de beleidsvisie aangaande het subsidiariteitsbeginsel naar de handhaving in de ruimtelijke ordening²¹ (zie verder).

3.4. PARTNERSCHAP MET STERKE LOKALE BESTUREN ALS VISIE

3.4.1. Ontwerp

In het ontwerp wordt met betrekking tot diverse aspecten van het handhavingsbeleid voorgesteld dat de Vlaamse overheid via indeplaatsstelling zou optreden.

Er kan i.h.b. verwezen worden naar de volgende beleidskeuzes en/of suggesties uit het ontwerp:

1. Toezien op de engagementen van de partners en – waar mogelijk – indeplaatsstelling;²²
2. Wijziging van het decreet waarbij het college van burgemeester en schepenen de rechterlijke machtiging tot ambtshalve uitvoering van een herstelmaatregel kan afstaan aan de Vlaamse overheid.²³

3.4.2. De Vlaamse Regering zet in op een partnerschap met sterke lokale besturen

Zowel uit het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering²⁴ als uit de Beleidsnota van de functioneel bevoegde minister²⁵ blijkt dat het de wens is van de Regering om uit te gaan van een partnerschapssmodel met gelijkwaardige partners op het niveau van de lokale besturen en op het niveau van het Vlaamse Gewest.

In beleidslijn 4 van de Beleidsnota (“Herdenken en een vereenvoudiging van het instrumentarium”) wordt als strategische doelstelling 8 (“Ruimtelijk ordeningsinstrumentarium voor en op het ritme van de maatschappij”) het volgende gesteld:

“Bovendien moet het ruimtelijk beleid zich meer strategisch en selectief opstellen. Dit wordt ook noodzakelijk omdat de beschikbare middelen vandaag meer dan ooit beperkt zijn. Er is dus nood aan een duidelijke selectieve en uitvoeringsgerichte ruimtelijke strategie en lange termijnvisie. Er is nood aan gedragen ruimtelijk beleid op basis van partnerschap met de stakeholders. En er is nood aan goede afspraken over de taakverdeling tussen de betrokken partners.”²⁶

Als operationele doelstelling 17 wordt dit partnerschapssmodel in de Beleidsnota in extenso toegelicht.²⁷ Als operationele doelstelling 18 wordt zelfs voorgesteld binnen dit partnerschapssmodel “het subsidiariteitsbeginsel maximaal in te vullen”.²⁸

²¹ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2008-2009*, nr. 2011/1, blz. 244, nr. 688. Er is wel een “richtinggevende, transparante bevoegdheidsverdeling tussen handhavingsactoren” vereist.

²² Blz. 11 ontwerp m.b.t. de prioritaire inhoudelijke taken van het Vlaamse Gewest op vlak van verbaliserend en vorderend optreden.

²³ Blz. 15 ontwerp m.b.t. ambtshalve uitvoering.

²⁴ De Vlaamse Regering 2009-2014: “Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving”. Hierna genoemd “Regeerakkoord”.

²⁵ Beleidsnota 2009-2014 Ruimtelijke Ordening. Een ruimtelijk beleid voor en op het ritme van de maatschappij: “Ambitieuw in een moeilijke context”, van Philippe Muyters, Vlaams Minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport. Hierna genoemd “Beleidsnota”.

²⁶ Blz. 46 Beleidsnota.

²⁷ Blz. 47-48 Beleidsnota.

Zowel in de Beleidsnota²⁹ als in het Regeerakkoord³⁰ wordt een actieplan 'subsidiariteit' vooropgesteld in de zeer nabije toekomst, waarbij de Vlaamse overheid de lokale besturen wil ondersteunen conform het voorgestelde model van partnerschap.

De Vlaamse Regering kiest in haar Regeerakkoord ook duidelijk voor een interne staatshervorming die moet leiden tot minder bestuurlijke drukte en waarin dit partnerschapsmodel met de lokale besturen zal worden ingebed.³¹

Hier volgen kort enkele in het oog springende krachtlijnen:

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

De Vlaamse Regering heeft het volste vertrouwen in de gemeenten en streeft naar een partnerschap met 'sterke lokale besturen'.³² De recente ervaringen opgedaan sinds de hervorming van de vergunningverlening en de bestuurlijke ontvoogding van de gemeenten bevestigt dat dit vertrouwen niet wordt beschaamd.

Ook in de Memorie van Toelichting van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet werd een duidelijke vorm van partnerschap met de lokale besturen nagestreefd door het doortrekken van het subsidiariteitsbeginsel naar de handhaving in de ruimtelijke ordening.³³

Kortom, de lokale besturen zijn zowel voor de decreetgever bij het ontwerp van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, voor de Vlaamse Regering, als voor de functioneel bevoegde minister gelijkwaardige en zelfstandige partners in de handhaving die weliswaar waar nodig moeten worden ondersteund door de Vlaamse overheid.

Besluitend: waar, wat handhaving betreft, in dit bestuurlijke model een indeplaatsstelling door de diensten van de Vlaamse overheid, thuishoort, is gelet op het voorgaande, niet zo vanzelfsprekend. De kwetsieuzere suggesties in het ontwerp laten zich moeilijk verzoenen met het Regeerakkoord en de Beleidsnota. Ze vallen overigens moeilijk te rijmen met het voorstel elders in het ontwerp om lokale besturen die ook actief willen handhaven financieel te ondersteunen door bv. de kosten van de raadsman door het Vlaamse Gewest op zich te laten nemen.³⁴

3.4.3 Advies

De Hoge Raad adviseert de Vlaamse Regering de kwetsieuzere suggesties in het ontwerp te herevalueren en in de plaats hiervan voor het aangehaalde partnerschapsmodel met sterke lokale besturen te opteren vanuit een doelgerichte visie op handhaving in de ruimtelijke ordening, minstens concreet en precies te bepalen wanneer de inplaatsstelling gewenst is.

²⁸ Blz. 48 Beleidsnota.

²⁹ Blz. 48 Beleidsnota.

³⁰ Blz. 48 Regeerakkoord.

³¹ Blz. 81-82 Regeerakkoord.

³² Zie i.h.b. "5. Partnerschap met sterke lokale besturen", blz. 82 Regeerakkoord.

³³ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 244, nr. 688*. Er is wel een "*richtinggevende, transparante bevoegdheidsverdeling tussen handhavingsactoren*" vereist.

³⁴ Blz. 13-14 ontwerp.

Lokale besturen die daadwerkelijk aan lokale handhaving willen doen, moeten volgens de Hoge Raad daarentegen maximaal aangemoedigd en ondersteund worden en dit naar analogie met de ondersteuning die de diensten van de Vlaamse overheid aan de gemeenten bieden inzake het planningsbeleid. De Hoge Raad vreest immers dat de mogelijkheid om finaal de diensten van de Vlaamse overheid in de plaats te laten treden van de lokale besturen, en dit bij voorbaat te communiceren als een beleidslijn naar de lokale besturen, eerder ontmoedigend dan aanmoedigend zal werken.

Een voldragen subsidairiteitsplan zou ook moeten voorzien dat die lokale besturen die op vlak van de handhaving hun verantwoordelijkheid nemen waar financieel mogelijk door het Vlaamse Gewest worden beloond en zeker logistiek worden ondersteund.³⁵

De Vlaamse overheid moet wel in dit partnerschapssmodel als gelijkwaardige partner uitgroeien tot een “centre of excellence” op vlak van de handhaving in de ruimtelijke ordening. Dit biedt ongetwijfeld een meerwaarde voor de handhaving. Hierbij is er een duidelijke verantwoordelijkheid tot ondersteuning, maar niet tot indeplaatsstelling van de lokale besturen.

3.5. DE VLAAMSE OVERHEID ALS “CENTER OF EXCELLENCE”

3.5.1. De relatie tussen de gemeenten en IVA Inspectie RWO

De Hoge Raad treedt het ontwerp bij waar gesteld wordt dat de Vlaamse overheid een ondersteunende rol dient te vervullen ten aanzien van de lokale besturen. IVA Inspectie RWO is als gewestelijke operationele handhavingspartner het bestuur bij uitstek om de nodige operationele en facilitaire ondersteuning te geven aan die gemeenten die aan lokale handhaving wensen te doen. IVA Inspectie RWO kan terugplooiën op een in de loop der jaren uitgebouwde expertise op het terrein.

Het betreft bv. ondersteuning met betrekking tot de bewustmaking en informatieverstrekking (blz. 5-6), ontsluiting van bestuurlijke informatie voor het vergunningenregister (blz. 6), de bekrachtiging van door de lokale verbalisanten opgelegde stakingsbevelen (blz. 12), ondersteuning in de ambtshalve uitvoering van vonnissen en arresten waarbij een herstelmaatregel wordt bevolen (blz. 15), enz.

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

De Hoge Raad treedt wat dit betreft het ontwerp ten volle bij, op voorwaarde dat de operationele en logistieke ondersteuning door IVA Inspectie RWO kadert in het hoger beschreven partnerschapssmodel met sterke lokale besturen.³⁶

3.5.2. De relatie tussen de Hoge Raad en IVA Inspectie RWO

3.5.2.1. Er dient preliminair te worden opgemerkt dat de Hoge Raad in wezen ten opzichte van IVA Inspectie RWO een volgende entiteit is. De Hoge Raad beschikt zelf niet over enig initiatiefrecht om een adviesaanvraag in te dienen.

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

3.5.2.2.1. Met een indicatief partnerschap wordt bedoeld dat er enerzijds moet worden gestreefd naar een volledige transparantie van de criteria aan de hand waarvan IVA Inspectie RWO haar discretionaire handhavende bevoegdheden³⁷ concreet uitoefent. Ook moet er anderzijds een volledige transparantie zijn naar IVA Inspectie RWO toe van de criteria die de grondslag vormen van de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad.

Er moet worden gestreefd naar een wederzijdse kenbaarheid van het handhavingssbeleid om aldus de “verkokering” te vermijden.

³⁵ In het Regeerakkoord wordt met betrekking tot het Takendebat tussen de gemeenten en het Vlaamse Gewest zelfs letterlijk verwezen naar het Belfortprincipe, blz. 82.

³⁶ *Supra*, punt 3.4.

³⁷ *Supra*, punt 3.2.1.5.

3.5.2.2.2. Ook met betrekking tot het executiebeleid is transparantie een absolute must. In een eerder beleidsadvies³⁸ stelde de toenmalige Hoge Raad voor het Herstelbeleid reeds dat het executiebeleid onvoldoende herkenbaar was. De Hoge Raad formuleerde een voorstel om een zgn. executie-richtlijn te overwegen.

Vooraf het scharniermoment waarop het handhavende bestuur, en IVA Inspectie RWO i.h.b., meent dat het verder innen van dwangsommen niet zal leiden tot vrijwillig herstel en dat er tot ambtshalve uitvoering moet worden overgegaan moet voor de Hoge Raad duidelijk zijn. Zoniet blijkt het executiebeleid niet herkenbaar genoeg.

Er is wat dat betreft een verstrengeling tussen de adviesbevoegdheid van de Hoge Raad met betrekking tot enerzijds verzoeken tot ambtshalve uitvoering van het handhavende bestuur³⁹ en anderzijds dwangsomverzoeken ingediend met toepassing van artikel 6.1.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening⁴⁰.

De Hoge Raad moet met kennis van zaken kunnen inschatten wanneer de dwangsommen hun nuttig effect als drukkingsmiddel met het oog op het bereiken van vrijwillig herstel hebben verloren. De criteria aan de hand waarvan IVA Inspectie RWO oordeelt dat het gaat om een “*onuitgevoerd dossier waarin het instrument van de dwangsom geen mogelijkheid (meer) biedt*”⁴¹ moeten derhalve kenbaar zijn voor de Hoge Raad, alsook voor de rechtzoekende.

Naar luid van artikel 6.1.21, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening moet de Hoge Raad immers bij de beoordeling van een dwangsomverzoek in het bijzonder rekening houden met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling. Deze engagementen en handelingen hebben enkel zin als de dwangsom überhaupt nog als drukkingsmiddel effectief kan zijn.

De Hoge Raad neemt zich dan ook voor om als beleidslijn geen dwangsomverzoeken in te willigen als het handhavende bestuur oordeelt dat de inning van dwangsommen geen nuttig effect meer heeft en er tot ambtshalve uitvoering moet worden overgegaan.

3.5.2.3. Met een informatief partnerschap tussen de Hoge Raad en IVA Inspectie RWO wordt bedoeld dat het kenniscentrum, waarvan het zwaartepunt ligt bij IVA Inspectie RWO, een gedeeld kenniscentrum moet worden in die zin dat de Hoge Raad er een beroep op kan doen en het ook mede kan voeden. Er kan in het bijzonder worden gedacht aan de doorstroming van de talloze vonnissen en arresten (zowel m.b.t. stakingsbevelen als herstelmaatregelen ten gronde) waarover IVA Inspectie RWO beschikt. Ook de expertise van de Hoge Raad moet met IVA Inspectie RWO gedeeld worden. Elke vorm van administratieve verkokering ter zake moet worden vermeden en bestreden.⁴²

3.5.3. De relatie tussen de Hoge Raad en de lokale besturen

3.5.3.1. Recent blijkt dat de lokale besturen uitdrukkelijk vragen om meer ondersteuning door de Hoge Raad bij de adviesprocedures voor de Hoge Raad. Sommige lokale besturen geven aan dat zij aan handhaving willen doen, doch ontmoedigd raken. Andere lokale besturen geven aan dat de adviespraktijk van de Hoge Raad onvoldoende duidelijk is.

De Hoge Raad sluit zich volledig en loyaal aan bij de visie om de lokale besturen te ondersteunen om aldus tot een betere en een meer efficiënte vorm van handhaving te komen.

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

³⁸ Het beleidsadvies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid van 19 juni 2006 over de problematiek van de invordering van het onbeperkt oplopen van dwangsommen bij gebreke aan vrijwillige en ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel, *Parl. St. VI. Parl. 2005-2006*, nr. 905/1, 14-15.

³⁹ Artikel 6.1.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁴⁰ De beslissingsbevoegdheid van de Hoge Raad zal eerst gevolgd hebben als de Vlaamse Regering het procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad zal hebben vastgesteld. Zie artikel 7.7.1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁴¹ Vgl. blz. 15 ontwerp waarin niet wordt aangegeven aan de hand van welke concrete criteria deze beoordeling wordt gemaakt.

⁴² *Infra*, punt 3.5.4.

De Hoge Raad is ruim één jaar geleden begonnen met een proeve van optimalisatieproject voor de lokale besturen. Tot nu toe is hier slechts één lokaal bestuur op ingegaan. De Hoge Raad engageert zich om voor alle gemeenten die ondersteuning vragen een optimalisatietraject uit te werken, met als doel de lokale besturen die willen handhaven hiertoe aan te moedigen.

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

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

De Hoge Raad plant wat dit betreft bijkomende studienamiddagen en een meer informatieve website met FAQ's, modellen van herstellvorderingen, enz. Ook is thans reeds decretaal bepaald dat er een jaarlijks verslagboek komt waarin er een synthese zal zijn opgenomen van de overwegingen die tot de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad hebben geleid. De Hoge Raad zal hieraan intensief meewerken. De Hoge Raad rekent erop dat hiervoor binnen het Departement RWO Vlaanderen de nodige logistieke (IT) en budgettaire ondersteuning zal worden ter beschikking gesteld.

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

Wat dat betreft schaarde de Hoge Raad zich achter het voorstel om i.h.b. de lokale besturen in elk gegeven advies te ondersteunen wat de te kiezen herstellvorm betreft, zonder de autonomie van de lokale besturen te doorkruisen en zich in de plaats te stellen van het bestuur.⁴³

Indien een herstellvordering zich niet laat inpassen in de vaste adviespraktijk van de Hoge Raad, zal in het advies duidelijk worden aangegeven, indien mogelijk, hoe de herstellvordering zich wel kan laten inpassen in de vaste adviespraktijk van de Hoge Raad.

Dit gaat verder dan een loutere motievencontrole. De Hoge Raad zal op basis van de stukken, gegevens en inlichtingen van het dossier een eigen analyse maken van de concrete weerslag van de inbreuken op de plaatselijke ordening en op de rechten van derden in de zin van artikel 6.1.6, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Deze analyse kan, indien mogelijk en waar nodig, ter aanvulling van de analyse door het handhavende bestuur gebruikt worden.

Evident zal ook IVA Inspectie RWO, indien gewenst, dergelijke ondersteuning genieten.

3.5.4. De "driehoeksverhouding" tussen de Hoge Raad, IVA Inspectie RWO en de lokale besturen: samen tegen de verkokering

Uit het Regeerakkoord blijkt duidelijk dat de diverse diensten van de Vlaamse overheid onderling en ook de diensten van de Vlaamse overheid in hun relatie tot specifiek de lokale besturen tot een zgn. bestuurslaagoverschrijdende aanpak moeten komen.⁴⁴

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

Evident kan geen afbreuk worden gedaan aan de eigen opdrachten en bevoegdheden en autonomie van elke betrokken actor. Wat de Hoge Raad betreft geldt i.h.b. dat deze geen instructies kan krijgen omtrent de behandeling van concrete dossiers, want dit zou strijdig zijn met artikel 6.1.6, §3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁴³ Blz. 13 ontwerp.

⁴⁴ Blz. 79-80 Regeerakkoord.

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

De Hoge Raad meent dit reeds ingeslagen pad, waarbij meer in overleg wordt getreden met de andere handhavingpartners, verder te blijven bewandelen en zo mee te helpen te komen tot een bestuurslaagoverschrijdende benadering van de handhaving in de ruimtelijke ordening.

De Hoge Raad staat open voor alle vormen van overleg, zowel formeel als informeel.

3.5.5. Aspecten van intrabestuurlijke organisatie in de schoot van de Vlaamse overheid: noodzaak tot een intern gecoördineerde ambtshalve uitvoering

3.5.5.1. In het ontwerp wordt voorgesteld dat in de schoot van IVA Inspectie RWO een eigen "herstelteam" zou worden opgericht. Dit herstelteam zou in een aantal – niet nader gespecificeerde gevallen – zelf tot ambtshalve uitvoering overgaan.

In een eerder beleidsadvies⁴⁵ stelde de toenmalige Hoge Raad voor het Herstelbeleid dat het concrete momentum wanneer een adviesaanvraag voor ambtshalve uitvoering moet worden ingediend het tijdstip is waarop het handhavende bestuur tot de aanbesteding voor het aanstellen van een aannemer of het toepassing maken van een bestaande raamovereenkomst wenst over te gaan.

Het aanstellen van een aannemer of het inpassen van een ambtshalve uitvoering in een bestaande raamovereenkomst komen de Hoge Raad nog steeds voor als de meest geschikte wijzen om tot ambtshalve uitvoering over te gaan.

3.5.5.2. Met betrekking tot het inzetten van bijkomende personeelsleden is het Regeerakkoord duidelijk.⁴⁶

1. Het administratief beleid streeft naar efficiëntiewinsten. Binnen de apparaatskredieten wordt aan optimalisatie gedaan maar het totaal aantal Vlaamse ambtenaren zal niet meer aangroeien
2. Om de personeelskost te beheersen wordt het subsidiariteitsbeginsel ook intrabestuurlijk toegepast.

Er kan in dat verband in het bijzonder worden gedacht om over te gaan tot een gecoördineerde samenwerking met de Dienst Gebouwen van het Agentschap voor Facilitair Management in de schoot van het beleidsdomein Binnenlandse Zaken.

In het verleden is het daadwerkelijk afbreken van woningen en constructies overigens nooit gebeurd door de stedenbouwkundige inspectie zelf. Wat het zelf ambtshalve uitvoeren van rechterlijke bevelen betreft, heeft de stedenbouwkundige inspectie allicht op dit ogenblik geen tot onvoldoende ervaring en expertise ter zake. Er werd immers steeds geopereerd binnen de marges van de bestaande raamovereenkomsten van het beleidsdomein Openbare Werken.

Gelet op de officiële personeelsstop binnen de diensten van de Vlaamse overheid en gelet op het uitdrukkelijke voornemen van de Vlaamse Regering om ook over de grenzen van de beleidsdomeinen heen af te toetsen of eenzelfde resultaat niet kan bereikt worden door de bestaande diensten, lijkt het de Hoge Raad niet opportuun als beleidlijn de oprichting van een eigen herstelteam met bijkomende personeelsaanwervingen aan te houden.

Veeleer past het overeenkomstig de voornoemde principes van optimalisatie de bestaande mogelijkheden en modaliteiten te optimaliseren.

De Vlaamse Regering wordt dan ook geadviseerd deze suggestie niet als beleidlijn in het Handhavingplan aan te houden.

⁴⁵ Het beleidsadvies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid van 19 juni 2006 over de problematiek van de invordering van het onbeperkt oplopen van dwangsommen bij gebreke aan vrijwillige en ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel, *Parl. St. VI. Parl. 2005-2006, nr. 905/1, 21.*

⁴⁶ Blz. 78 Regeerakkoord

3.6. PROCESMATIGE BENADERING VAN HANDHAVEN: ALTERNATIEVE GESCHILLEN-BESLECHTING EN BUITENGERECHTELIJKE AFHANDELING

3.6.1. Inzetten op de verruimde minnelijke schikking

3.6.1.1. De meest kostenminimaliserende vorm van herstel van de goede ruimtelijke ordening is het vrijwillige of minnelijke herstel. Zoals tijdens de parlementaire totstandkoming van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet is gesteld, is procederen een tijd- en kostenrovende bezigheid die vaak pas na vele jaren uitmondt in een definitief rechterlijk bevel tot het uitvoeren van een herstelmaatregel.⁴⁷

In dit raam werd de minnelijke schikking met het Aanpassings- en aanvullingsdecreet dan ook doelbewust verruimd⁴⁸. De minnelijke schikking wordt door de decreetgever beschouwd als een instrument waarbij de stedenbouwkundige inspecteur de overtreder in staat kan stellen om de goede ruimtelijke ordening snel en op vrijwillige basis te herstellen.⁴⁹ De decreetgever wijst er hierbij nadrukkelijk op dat bij een herstel in der minne van de goede ruimtelijke ordening de betrokkenheid van de overtreder veel groter is, wat leidt tot een groter draagvlak voor het bekomen resultaat en finaal de duurzaamheid van de oplossing bevordert.⁵⁰

Meer specifiek inzake de inhoud van het Handhavingsplan werd dit als volgt nog beklemtoond tijdens de decreetsgenese:

“Een curatieve aanpak mikt op een brede waaier van maatregelen die gericht zijn op een wijziging in de houding van overtreders. Hier zal in het bijzonder de versterkte mogelijkheid om minnelijke schikkingen te treffen (zie verder) een rol kunnen spelen. Bij dergelijke mediatie zal immers een sterke nadruk op “schadebemiddeling” worden gelegd.”⁵¹

De Hoge Raad mag derhalve uit het voorgaande concluderen dat een curatieve aanpak ruimer dient te zijn dan de rechterlijke benadering.

3.6.1.2. In het ontwerp van Handhavingsplan is wat de visie betreft inzake de aanwending van deze verruimde decretale mogelijkheden met betrekking tot de minnelijke schikkingen, enkel bepaald dat “de praktische toepassing en mogelijkheden van deze nieuwe figuur zullen onderzocht worden”.⁵²

Dit is te vrijblijvend en vergt een beleidsmatig engagement.

De Hoge Raad beveelt de Vlaamse Regering aan om in het Handhavingsplan affirmatief de kaart te trekken van een ruimere curatieve aanpak dan de rechterlijke in het algemeen en van de minnelijke schikking in het bijzonder.⁵³

Ter overweging geeft de Hoge Raad mee dat voor het grootste deel van de stedenbouwmisdrijven die met toepassing van de decretale prioriteitenorde vervat in artikel 6.1.41, § 1, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening het voorwerp kunnen zijn van een via de rechter af te dwingen meerwaardevordering, een minnelijke schikking (via het bestuur) kan worden overwogen. Beiden leiden tot eenzelfde benadering, nl. de afdoening van het misdrijf door middel van de betaling van een som (in het ene geval een meerwaarde geheten, in het andere geval een transactiesom) die voor de bestuurde als feitelijk hetzelfde worden ervaren.

In het raam van het hiervoor gestelde efficiënt en effectief handhavingsbeleid, kan overwogen worden al deze zaken prioritair af te doen via de minnelijke schikkingsprocedure i.p.v. via de (straf)rechter (techniek van de alternatieve geschillenbeslechting).

⁴⁷ Zo wordt uitdrukkelijk gewezen op de zgn. “verborgen kosten” verbonden aan een proces: tijdverlies, administratieve kosten, enz. Zie Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 292, nr. 809.

⁴⁸ *Supra*, punt 3.2.1.4. In de parlementaire voorbereiding wordt meermaals gesteld dat het een “grondige opwaardering” van de figuur van de minnelijke schikking betreft, Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 6, nr. 11 en blz. 291, nr. 808.

⁴⁹ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 15, nr. 40.

⁵⁰ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 245, nr. 690.

⁵¹ Memorie van Toelichting bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2008-2009, nr. 2011/1, blz. 292, nr. 809.

⁵² Blz. 17 ontwerp.

⁵³ Artikel 6.1.51, §§ 1 en 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De Hoge Raad verbindt er zich toe, wanneer hij wordt betrokken als mediator in een buitengerechtelijke⁵⁴ dan wel gerechtelijke⁵⁵ bemiddelingspoging, het overleg tussen de overtreder en de stedenbouwkundige inspecteur zo goed mogelijk te faciliteren vanuit de doelgerichte visie op de handhaving.

De Hoge Raad is ervan overtuigd dat voldragen vormen van alternatieve geschillenbeslechting die uitmonden in een minnelijke regeling tussen overtreder en de stedenbouwkundige inspecteur niet alleen leiden tot efficiëntiewinsten, maar ook doelgericht de goede ruimtelijke ordening behartigen.

3.6.2. Niet elke inbreuk moet leiden tot een herstelmaatregel: de nood tot selectie vanuit een procesmatige benadering

Hogerop werd duidelijk gesteld dat de handhaving in de ruimtelijke ordening ingebed moet worden in een doelgerichte visie met het oog op de goede ruimtelijke ordening. Niet elke inbreuk hoeft per se te leiden tot een herstelmaatregel. De hoogste rechtscolleges laten duidelijk een appreciatie- en beleidsafweging in hoofde van het bestuur toe.⁵⁶

Er moet dan ook op worden toegezien dat het administratieve apparaat, van verbalisant tot de Hoge Raad, maar wordt ingezet als er doelgericht kan worden opgetreden en als dit handhavend optreden opportuun is. Dit kadert in het benaastigen van een efficiënte en effectieve handhaving.

Hoe vroeger de vraag naar de opportuniteit wordt gesteld, hoe meer vermeden wordt dat mensen en middelen ondoelmatig worden ingezet.

Een procesmatige benadering van de handhaving vereist derhalve een duidelijke afweging *ab initio* of er überhaupt wel moet worden opgetreden door het bestuur.

Het oordeelkundig afwegen of een procedure voor de strafrechter *c.q.* de burgerlijke rechter opportuun is, en het, waar decretaal mogelijk, streven naar een minnelijke schikking, leidt tot een meer doelmatige handhaving.

Het werkt tevens kostenminimaliserend (b.v. vermijden van erelonen voor advocaten, vermijden van te betalen rechtsplegingsvergoedingen wanneer het Vlaamse Gewest ten gronde in het ongelijk wordt gesteld voor de rechter,...) zonder dat dit afbreuk doet aan een efficiënte en effectieve handhaving.

3.6.3. Bestuurlijke en binnengewestelijke afhandeling van "kleinere bouwovertradingen"

Uit de bijlagen bij het ontwerp blijkt dat het sterk veranderende karakter van de reglementering ertoe leidt dat parketten systematisch dossiers terugsturen met herstellvorderingen die, op het ogenblik dat ze werden ingeleid, klaar waren om binnen het toenmalige normatieve kader door de rechter te worden beoordeeld.⁵⁷ Ook de werklast bij de parketten is hoog en de inzetbaarheid van gespecialiseerde federale vervolgingsmagistraten blijft een achilleshiel.

Het voorstel om tot een rechtstreekse dagvaarding voor de strafrechter over te gaan⁵⁸ als remediëring – daargelaten de vraag of dit binnen het huidige normatieve kader juridisch wel kan – is niet de weg die voor veel overtradingen kan worden gevolgd.

Door een rechtstreekse dagvaarding voor de strafrechter engageert men het volledige gerechtelijke apparaat met de erbij gepaard gaande lasten zoals trage rechtsgang en de ermee gepaard gaande rechtsonzekerheid en de verbreking van de (morele) band tussen de feiten en straf, de bewijslast, beroepsmogelijkheden en de uitputting ervan, advocatenhonoraria die niet op de veroordeelde kunnen worden verhaald, bij veroordeling de gerechtskosten, enz.

Het lijkt zeer de vraag of het opportuun is dit apparaat aan te wenden voor misdrijven die mogelijk via een andere wijze van geschillenbeslechting kunnen worden afgedaan.

⁵⁴ Op initiatief van de overtreder vooraleer de zaak voor de rechter is gebracht in het geval de stedenbouwkundige inspecteur een minnelijke schikking weigert om een andere reden dan het niet-akkoord van de procureur des Konings, zie artikel 6.1.52, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁵⁵ Op bevel van de rechter wanneer de zaak reeds aanhangig is voor hem doch nog niet in beraad genomen, zie artikel 6.1.54, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁵⁶ *Supra*, punt 3.2.1.5.

⁵⁷ Bijlage 1 bij het ontwerp: Evolutie in kengetallen, blz. 28.

⁵⁸ Blz. 14 ontwerp.

De Hoge Raad adviseert de Vlaamse Regering om in het Handhavingsplan als visie aan te houden te onderzoeken en in voorkomend geval te implementeren, of een binnengewestelijke en bestuurlijke afhandeling van welbepaalde inbreuken ten aanzien van de eigen gewestelijke decreetgeving inzake ruimtelijke ordening zou toelaten tot een vlottere, meer efficiënte en meer effectieve aanpak te komen van welbepaalde inbreuken.

Er kan in dat verband bij wege van voorbeeld gewezen worden op de recente wijzigingen in de milieuhandhaving sinds 1 mei 2009 ingevolge het Milieuhandhavingsdecreet- en Milieuhandhavingsbesluit⁵⁹ en dat *prima facie* betrekking heeft op een analoge problematiek.

In die regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen milieu-inbreuken en milieu-misdrijven. Een milieu-inbreuk geeft uitsluitend aanleiding tot bestuurlijke geldboetes en wordt louter bestuurlijk afgehandeld. De behandeling van milieumisdrijven gebeurt bij voorrang door de strafrechter via de parketten, en in tweede orde via een alternatieve bestuurlijke geldboete, als het parket de zaak niet behandelt. De Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid kan beslissen om een alternatieve bestuurlijke geldboete (voor milieumisdrijven) of een exclusieve bestuurlijke geldboete (voor milieu-inbreuken) op te leggen. Het Milieuhandhavingscollege, opgericht op 1 mei 2009, is een gewestelijk administratief rechtscollege in de zin van artikel 161 van de Grondwet. Het neemt kennis van de beroepen tegen de beslissingen van de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer bij het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid. Het oordeelt of deze beslissingen in overeenstemming zijn met onder meer de bepalingen van Titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het Milieuhandhavingscollege kan tot één van de volgende beslissingen komen:

1. De gemotiveerde afwijzing van het beroep op grond van de onontvankelijkheid of de ongegrondheid ervan, met de bevestiging van de opgelegde bestuurlijke geldboete tot gevolg;
2. De gemotiveerde gegrondverklaring van het beroep, met de vermindering of kwijtschelding van de opgelegde bestuurlijke geldboete tot gevolg;
3. De gemotiveerde vernietiging van de onrechtmatig genomen beslissing van de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, met bevel om een nieuwe beslissing te nemen onder de voorwaarden gesteld door het Milieuhandhavingscollege.

Deze voorwaarden kunnen, onder meer, inhouden dat in afwachting van een nieuwe beslissing de beroepsindiener ontheven wordt van de verplichting de initieel opgelegde bestuurlijke geldboete te betalen, dat welbepaalde onregelmatige of onredelijke motieven bij de totstandkoming van een nieuwe beslissing niet mogen worden betrokken of dat welbepaalde regelmatige en redelijke motieven bij de totstandkoming van een nieuwe beslissing kennelijk in ogenschouw moeten genomen worden.

Het Milieuhandhavingscollege spreekt zich enkel uit over geldboeten uit hoofde van enerzijds milieu-inbreuken en anderzijds niet door het parket behandelde milieumisdrijven. Tegen beslissingen van het Milieuhandhavingscollege kan administratief cassatieberoep worden ingesteld bij de Raad van State.

⁵⁹ Zie het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen", B.S. 29 februari 2008, eerste editie; zie ook het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, B.S. 25 juni 2009, eerste editie. Uivoering werd gegeven door het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, B.S. 10 februari 2009, eerste editie en het besluit van 30 april 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van diverse andere besluiten, B.S. 25 juni 2006, eerste editie.

Samenvattend komen de recente innovaties op het vlak van milieuhandhaving neer op het volgende:

1. Er is een bestuurlijke afhandeling van “kleinere overtredingen” door de gewestelijke administratie met een dubbele rechterlijke controle door eerst een gewestelijk administratief rechtscollege en finaal de Raad van State als cassatierechter.
2. De “grotere overtredingen” worden in hoofdorde strafrechtelijk afgehandeld. Zoniet is in ondergeschikte orde ook een volledig bestuurlijke afhandeling mogelijk.

In het huidige artikel 6.1.41, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is ook reeds een prioriteitenorde vastgelegd op grond van het dubbele criterium of een handeling al dan niet een inbreuk op de bestemmingsvoorschriften behelst en/of er een doorbreking van een stakingsbevel is gebeurd.

Deze prioriteitenorde betreft thans enkel de te vorderen herstelvorm. Deze prioriteitenorde zou ook kunnen worden doorgetrokken naar de afhandeling en beteugeling van de overtredingen als dusdanig.

De Vlaamse Regering wordt geadviseerd te overwegen om de parketten deels te ontlasten door “kleinere bouwovertredingen”, waarbij geen schending van de bestemmingsvoorschriften noch een doorbreking van een stakingsbevel mee gepaard is gegaan, bestuurlijk te laten afhandelen.

De strafrechtelijke afhandeling kan worden voorbehouden voor “grotere bouwovertredingen” waarbij afbreuk wordt gedaan aan de bestemmingsvoorschriften en/of een stakingsbevel is doorbroken.

Deze bestuurlijke afhandeling past in een ruimere, procesmatige benadering van de handhaving in de ruimtelijke ordening.

3.7. DE BIJZONDERE DOELSTELLINGEN EN PROJECTEN: DE PROBLEMATIEK VAN DE WEDERRECHTELIJKE PERMANENTE BEWONING VAN DE WEEKENDVERBLIJVEN

3.7.1. Aanpak van de permanente bewoning als decretale doelstelling

De decreetgever heeft de aanpak van de permanente bewoning van de weekendverblijven vooropgesteld.⁶⁰ In eerste orde wordt gezocht naar een planologisch oplossingskader. Tegen uiterlijk 30 april 2012 moeten de planologische onderzoeken worden afgerond. Tegen uiterlijk 30 april 2015 moeten de ruimtelijke uitvoeringsplannen die gevolg geven aan het door deze onderzoeken voorgestelde oplossingskader definitief worden vastgesteld.⁶¹ Er is, onder bepaalde strikte voorwaarden⁶², een tijdelijk decretaal woonrecht⁶³ tot wanneer het planologisch onderzoek is afgerond voor de permanente bewoners van welbepaalde weekendverblijven.

Indien geen planologische oplossing wordt geboden, geldt, in tweede orde, onder dezelfde strikte voorwaarden, een aanvullend decretaal woonrecht voor de permanente bewoners van welbepaalde weekendverblijven tot en met 31 december 2029 dat eventueel door het ruimtelijk uitvoeringsplan kan verlengd worden tot 31 december 2039.

Er dient derhalve, ook op het vlak van de handhaving, een plan van aanpak zijn waarbij wordt vertrokken van de volgende uitgangspunten:

1. Een onderscheid tussen permanente bewoning en de materiële inbreuken;
2. Een gedifferentieerd en gefaseerd plan van aanpak in functie van dit onderscheid met het oog op een doelgerichte handhaving;
3. Een integraal plan van aanpak herafgestemd op de doelstelling van de decreetgever en af te stemmen op de beleidsvisie van de provinciale planologische overheden.

⁶⁰ Artt. 5.4.1 t.e.m. 5.4.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁶¹ Art. 5.4.2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁶² Zie art. 5.4.1, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Zie ook art. 5.4.3, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

⁶³ Art. 5.4.3, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

3.7.2. Onderscheid tussen permanente bewoning en materiële inbreuken

Er zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest een aantal gemeenten met daarin clusters van weekendverblijven waarin wederrechtelijk permanent wordt verbleven. In het geval deze clusters volgens het gewestplan liggen in een gebied voor verblijfsrecreatie is er hoogstens intermitterende bewoning mogelijk. In het geval deze weekendverblijven in een andere bestemmingszone liggen (agrarisch gebied, natuurgebied, bosgebied) betreft het constructies die zonevreemd zijn. In sommige gevallen liggen deze weekendverblijven in oudere, nog rechtsgeldige verkavelingen met het oog op vormen van recreatief, intermitterend verblijf.

Daarnaast kan er tevens sprake zijn van materiële inbreuken. Sommige constructies kunnen zonder of in strijd met een verleende stedenbouwkundige vergunning zijn opgericht. Deze constructies kunnen op hun beurt zonevreemd of zone-eigen zijn.

De decreetgever viseert uitdrukkelijk de wederrechtelijke permanente bewoning van weekendverblijven en niet de materiële inbreuken als dusdanig.

Het handhavingsbeleid kan zich derhalve best uitkristalliseren rond een plan van aanpak met betrekking tot de wederrechtelijke permanente bewoning van weekendverblijven. Dit veronderstelt een gedifferentieerd plan van aanpak, zowel wat de aard van de inbreuk als het te volgen tijdsplan betreft.

Dit plan van aanpak moet zo goed als mogelijk naadloos aansluiten op de provinciale beleidsvisies die thans (planmatig) in ontwikkeling zijn of bestaan.

3.7.3. Gedifferentieerd en gefaseerd plan van aanpak

In de eerste fase, d.w.z. tot de planologische onderzoeken op provinciaal niveau zijn afgerond en de ruimtelijke uitvoeringsplannen definitief zijn vastgesteld, kan als beleidsvisie worden aangehouden het standpunt dat de handhavingspartners inzetten op het aanpakken van de problematiek van de permanente bewoning.

Personen die zich aan het gemeenteloket aanbieden om zich in te schrijven en te laten domiciliëren in een woning waarvan de stedenbouwkundige voorschriften geen permanente bewoning toelaten, moeten duidelijk geïnformeerd worden dat zij een inbreuk plegen. Elke nieuwe en bijkomende illegale permanente bewoning moet hierbij kordaat worden aangepakt. Op nieuwe gevallen van wederrechtelijke permanente bewoning moeten zonder uitzondering onmiddellijk een proces-verbaal en een bevel tot staking van het strijdige gebruik (stopzettingsbevel) volgen.

Het proces-verbaal dat wordt opgemaakt moet doelgericht zijn met het oog op het viseren van de problematiek van de permanente bewoning.

De bestaande, wederrechtelijke permanente bewoning moet cluster per cluster in kaart worden gebracht. Wanneer de permanente bewoners geen decretaal woonrecht kunnen doen gelden, moet ook een proces-verbaal en een bevel tot staking van het strijdige gebruik volgen, indien dit bevel nog een voldoende preventief karakter heeft.

Het ontwerp wordt bijgetreden in die mate dat in deze eerste fase een vordering tot staking van het strijdige gebruik de geijkte herstellvorm is om de doelstelling van de decreetgever te bewerkstelligen.

Een gebiedsgerichte aanpak van de overige, materiële inbreuken is in de eerste fase niet opportuun.

Dit wordt in wezen impliciet beaamd in het ontwerp:

“Voor zover het constructies betreffen die volledig wederrechtelijk zijn en geen kans hebben op regularisatie volgt het plan van aanpak een prioriteitsorde waarin er vertrokken wordt van deze gebieden die ruimtelijk kwetsbaar zijn (...) In deze gevallen zal doorgaans het herstel in de oorspronkelijke staat worden gevorderd.”⁶⁴

Bepalend is het ogenblik waarop de handhavingspartners met voldoende kennis van zaken kunnen oordelen dat *“een constructie niet voor regularisatie vatbaar is”*.

⁶⁴ Blz. 18 ontwerp.

Dit kan eerst gebeuren als duidelijk is wat in de nabije toekomst met betrekking tot de constructies als dusdanig in de planologische context van het nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplan mogelijk zal zijn. Deze inschatting kan thans niet gebeuren op basis van de huidige gewestplanvoorschriften. Deze zijn planologisch achterhaald. De provinciale planologische overheden zijn momenteel bezig met de opmaak van beleidsvisies die finaal moeten uitmonden in nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen en nieuwe stedenbouwkundige voorschriften. Pas als eenmaal deze planologische context definitief vastligt, kunnen de handhavende besturen met voldoende kennis van zaken inschatten of constructies al dan niet geregulariseerd of “genormaliseerd” kunnen worden.

Eerst dan kan er, vanuit de visie dat er doelgericht moet worden gehandhaafd, efficiënt en effectief door de handhavende besturen worden opgetreden.

Een en ander wordt duidelijker aan de hand van onderstaand praktijkvoorbeeld.

Praktijkvoorbeeld: Oost-Vlaanderen (gemeente Knesselare)

Dat de gewestplannen en huidige gewestplanvoorschriften (in de feiten) zijn achterhaald, blijkt bv. duidelijk uit de beslissingsmatrix die in de opmaak van de beleidsvisies door de provincie Oost-Vlaanderen wordt gehanteerd:⁶⁵

Tabel 1: beslissingsmatrix weekendverblijven

		FUNCTIE		
		Met permanent verblijf	Zonder permanent verblijf	
CONSTRUCTIE	Illegaal	Buiten zone voor verblijfsrecreatie	Uitdovend karakter zowel voor permanent verblijf als voor bebouwing	Geen planologische oplossing, enkel handhavingsbeleid
		Zone voor verblijfsrecreatie	Bekijken mogelijkheden planmatige oplossing voor permanent verblijf, handhavingsbeleid en onderzoek mogelijke regularisatie van de bebouwing	Geen planologische oplossing noodzakelijk, enkel handhavingsbeleid en bekijken mogelijkheden voor regularisatie bebouwing. Voorkomen van toekomstig permanent verblijf
	Legaal	Buiten zone voor verblijfsrecreatie	Bekijken mogelijkheden planmatige oplossing	Bekijken mogelijkheden planmatige oplossing. Voorkomen toekomstig permanent verblijf
		Zone voor verblijfsrecreatie	Bekijken mogelijkheden planmatige oplossing	Geen planologische oplossing nodig, enkel handhavingsbeleid. Voorkomen toekomstig permanent verblijf

Als grootste knelpunt wordt door de provincie Oost-Vlaanderen ervaren dat de gewestplanvoorschriften, en in sommige gevallen de verkavelingsvoorschriften met betrekking tot recreatieve verkavelingen, intermitterende bewoning toelaten. Die mondt *de facto* vaak uit in wederrechtelijke permanente bewoning, het zorgenkind van de decreetgever.

De provincie Oost-Vlaanderen verkiest voor de toekomst een herbestemming volgens de principes “waar gebouwd kan worden kan gewoond worden” en “waar niet gewoond kan worden kan niet meer gebouwd worden”.

⁶⁵ Op 26 november 2009 keurde de deputatie van Oost-Vlaanderen de beleidsvisies voor de weekendverblijven in de gemeenten Knesselare, Stekene, Berlare en Moerbeke goed. Deze visies kunnen integraal worden geraadpleegd via www.oost-vlaanderen.be.

Voor de huidige zones voor verblijfsrecreatie kunnen vier typebestemmingen naar voor worden geschoven:

1. Woongebied: een volwaardige woonzone.
2. Verblijfspark/zone voor recreatief verblijf: een recreatieve woonzone waar gebouwd en gewoond kan worden maar waar er beperkingen zullen gelden m.b.t. bebouwbare oppervlakte, maximaal bouwvolume enz.
3. Open ruimte bestemming: een herbestemming tot de gebiedscategorie van bos of natuur (kwetsbaar gebied)
4. Zone voor camping of bungalowpark: een specifieke bestemming om te vermijden dat in campings- en bungalowparken in de toekomst een weekendverblijfproblematiek zou ontstaan.

Uit de beleidsvisie die thans door de provincie Oost-Vlaanderen bv. met betrekking tot de gemeente Knesselare is uitgewerkt, blijkt dat de bestaande cluster van ca. 70 weekendverblijven in de laatste fase herbestemd zal worden tot de gebiedscategorie "bos" (kwetsbaar gebied).

Hieraan gaat echter een regularisatie-, of beter normalisatiefase, vooraf. In die tussenfase geldt het volgende.

*"In eerste instantie is het belangrijk om het overblijvende bosgebied van verdere bebouwing te vrijwaren. Hiertoe worden de onbebouwde gedeelten herbestemd naar bosgebied. De verkavelingsvergunning wordt ongedaan gemaakt en er wordt een recht van voorkoop ingesteld. Eventueel kan in samenwerking met het Agentschap voor natuur en bos onderzocht worden of gedeelten van dit herbestemd bosgebied kunnen worden aangekocht. Binnen het bosgebied kunnen geen constructies in functie van verblijfsrecreatie of wonen worden vergund. De bestaande bebouwde percelen worden, met uitzondering van het ene verblijf gelegen buiten de huidige zone voor verblijfsrecreatie, waarvoor het handhavingsbeleid van toepassing is, in deze fase herbestemd tot een zone voor recreatieverblijven met nabestemming bosgebied. Binnen deze zone kunnen de bestaande weekendverblijven worden verbouwd of herbouwd of binnen strikte voorwaarden met betrekking tot maximaal bebouwbare oppervlakte, maximaal bouwvolume en hoogtebeperkingen. Deze voorschriften zullen worden bepaald aan de hand van de gewestelijke verordening en de bestaande verkavelingsvoorschriften. Nevenfuncties kunnen niet worden toegelaten. Bedoeling van deze fase is de mogelijkheid te geven bestaande onvergunde constructies alsnog in overeenstemming te brengen met de voorschriften en alle eigenaars een gelijke kans te bieden wanneer in een latere fase de situatie wordt bevroren. Ook binnen deze zone wordt een recht van voorkoop voorzien en kan onderzocht worden of aankopen in der minne mogelijk zijn. Een bijkomend permanent verblijf (functiewijziging van verblijfsrecreatie naar een woonfunctie) is niet toegestaan. Binnen de verblijven waar reeds permanent verblijf aanwezig is, kan gewoon worden indien de bewoners beschikken over een woonrecht zoals dit decretaal werd bepaald."*⁶⁶

Nadien komt de eindfase. Hierin geldt het volgende:

"In een tweede fase treedt de nabestemming van de bebouwde zone in werking, waardoor op dat moment de hele cluster van weekendverblijven komt te liggen in bosgebied. Er kan vooropgesteld worden om de regularisatiefase vast te leggen in een duidelijke afgelijnde periode van bijvoorbeeld 2 à 3 jaar. Na de regularisatiefase is het niet verder meer mogelijk om andere dan instandhoudingswerken uit te voeren aan de bestaande weekendverblijven. Nieuwbouw, verbouwen, herbouwen of uitbreiden van de verblijven kan niet meer worden toegelaten. Ook kunnen geen functiewijzigingen van de bestaande verblijven worden vergund, tenzij dit gebeurt in het kader van bos- of natuurbeheer. Een bijkomend permanent verblijf kan niet worden toegestaan tenzij de bewoners beschikken over een woonrecht zoals decretaal bepaald. In deze fase wordt ook het aanbieden van alternatieve woningen voorzien vanuit het compenserend woongebied. Indien een woning wordt aangeboden aan bewoners van weekendverblijven dan vervalt hun woonrecht in het weekendverblijf van rechtswege. In principe kunnen de bestaande vergunde verblijven blijvend benut worden in het kader van verblijfsrecreatie. Er wordt echter binnen dit ruimtelijk kwetsbaar gebied een strikt handhavingsbeleid gevoerd. Bijkomende maatregelen kunnen worden voorzien in het kader van leegstand en verkrotting om bij verwaarlozing van het weekendverblijf een realisatie van het bosgebied te bekomen. Er kan

⁶⁶ Beleidsvisie provincie Oost-Vlaanderen: Knesselare: een visie op weekendverblijven, blz. 20-21, www.oost-vlaanderen.be

onderzocht worden of een voorkooprecht kan blijven gelden binnen het gebied (eventueel in functie van natuur).⁶⁷

Kortom, de provincie Oost-Vlaanderen stelt als “milderende maatregel” voor dat eenmaal de nabestemming bosgebied is gerealiseerd, geregulariseerde of “genormaliseerde” verblijven in een sluimerende toestand van zonevreemdheid terecht komen waar zij casco worden gedoogd en waarbij hooguit instandhoudingswerken mogelijk zijn. Permanente bewoning is slechts mogelijk als de bewoners een decretaal woonrecht kunnen doen gelden.

In die tussenfase kunnen thans bestaande illegale constructies zelfs worden gesloopt om te worden heropgericht tot een geregulariseerde of genormaliseerde verblijven.

Niet alleen trekt de provincie Oost-Vlaanderen de problematiek van de constructie en de functie (permanente bewoning) duidelijk uiteen. De provincie aanvaardt dat, wat de constructie betreft, genormaliseerde verblijven casco kunnen worden in stand gehouden als zonevreemde gebouwen.

In de mate dat in het ontwerp een niet gedifferentieerd en niet gefaseerd “gebiedsgericht herstel” met betrekking tot “illegale constructies” wordt voorgesteld, sluit dit niet naadloos aan op de beleidsvisie van de provincie.

Eerst als duidelijk is welke constructies die thans behept zijn met materiële inbreuken geregulariseerd of “genormaliseerd” zijn, d.i. na afloop van de regularisatiefase in het praktijkvoorbeeld, kan een herstel in de oorspronkelijke toestand voor de niet meer te regulariseren of te normaliseren constructies correct en met voldoende kennis van zaken worden ingeschat.

Een gedifferentieerd en gefaseerd plan van aanpak houdt dus in dat:

1. Tot wanneer de imminente ruimtelijke uitvoeringsplannen definitief zijn vastgesteld de handhavingpartners de strijd aanbinden tegen de wederrechtelijke permanente bewoning van weekendverblijven, rekening houdende met evt. decretale woonrechten;
2. Na de definitieve vaststelling van de ruimtelijke uitvoeringsplannen verder kordaat wordt opgetreden tegen de wederrechtelijke permanente bewoning van weekendverblijven;
3. Na de definitieve vaststelling van de ruimtelijke uitvoeringsplannen met kennis van zaken kan worden opgetreden tegen materiële inbreuken die, naadloos aansluitend op de beleidsvisies van de provincies, niet meer kunnen worden geregulariseerd of genormaliseerd.

3.7.4. Een integraal plan van aanpak

Evident is, ook met betrekking tot de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven, slechts een doelgerichte, efficiënte en effectieve handhaving mogelijk indien alle betrokken handhavingpartners een duidelijk plan van aanpak hebben.

De Vlaamse Regering wordt geadviseerd in haar visie uitgedrukt in het Handhavingsplan, het plan van aanpak, zoals hierboven toegelicht, te differentiëren en te faseren. Dit zou alle betrokken handhavingpartners in staat kunnen stellen om hun operationele inbreng in de aanpak van de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven te harmoniseren en te coördineren.

Op die wijze kan er worden gekomen tot een integraal plan van aanpak, waarbij elke partner duidelijk weet in welke fase welke inbreuken prioritair moeten worden gevisieerd en op welke wijze dit het beste gebeurt.

Het in het ontwerp voorgestelde draaiboek met betrekking tot de aanpak van de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven⁶⁸ moet ook, indien nodig, worden herafgestemd op de voorgestelde gedifferentieerde en gefaseerde aanpak.

⁶⁷ Beleidsvisie provincie Oost-Vlaanderen: *Knesselare: een visie op weekendverblijven*, blz. 21-22, www.oost-vlaanderen.be

⁶⁸ Blz. 19 ontwerp.

3.8. AANBEVELINGEN AAN DE VLAAMSE REGERING

De Hoge Raad stelt aan de Vlaamse Regering de volgende beleidsmatige aanbevelingen voor in het kader van het Handhavingsplan:

- 1° De Vlaamse Regering zet in het Handhavingsplan duidelijk de strategische doelstelling uiteen om aldus gelijke behandeling en rechtszekerheid te bewerkstelligen. Deze visie wordt best aangevuld op het stuk van de inhoudelijke taakverdeling en de prioriteitenverdeling tussen de handhavende besturen.
- 2° De strategische doelstelling van het ontwerp wordt best afgestemd op de doelgerichte visie op handhaving. Het doel van handhaven moet zijn de goede ruimtelijke ordening te bewaken voor de huidige en toekomstige generaties waarbij er een afweging gebeurt van de ruimtelijke activiteiten.
- 3° De volgende operationele doelstellingen worden bijgesteld:
 - a) Het afsprakenkader m.b.t. de aanwezigheid op het terrein krijgt ook een inhoudelijke dimensie op basis van een taakverdeling tussen de actoren vanuit het subsidiariteitsbeginsel;
 - b) De prioriteiten m.b.t. het (vorderend) optreden van IVA Inspectie RWO worden verfijnd in het licht van de hiervoor ontwikkelde criteria;
 - c) Er wordt in het Handhavingsplan affirmatief gekozen voor een partnerschap met sterke lokale besturen;
 - d) De diensten van de Vlaamse overheid binnen het domein van de handhaving in de ruimtelijke ordening moeten uitgroeien tot een "center of excellence". De Hoge Raad i.h.b. moet zo transparant mogelijk werken en moet de lokale besturen en, indien gewenst, IVA Inspectie RWO ondersteunen. Het handhavingsbeleid moet transparant zijn en de Hoge Raad en IVA Inspectie RWO moeten op een gecoördineerde wijze staan voor een transparant en geharmoniseerd handhavings- en executiebeleid;
 - e) De Vlaamse Regering kiest voor een procesmatige benadering van de handhaving in de ruimtelijke ordening. Er wordt prioritair ingezet op de minnelijke schikking. Pas als dat niet tot resultaten leidt, zal door middel van een herstellvordering opgetreden worden tegen inbreuken waarvan de concrete weerslag op de plaatselijke ordening en de rechten van derden van dien aard is dat deze niet kunnen worden geduld. De Vlaamse Regering reflecteert over een binnengewestelijke en bestuurlijke afhandeling van "kleinere bouwovertrdingen" en implementeert die in voorkomend geval;
 - f) De ambtshalve uitvoering wordt gecoördineerd binnen de bestaande diensten van de Vlaamse overheid. De oprichting van een "afbraakdienst" (bv. in de schoot van IVA Inspectie RWO) wordt niet in overweging genomen.
- 4° Er wordt geopteerd voor een gedifferentieerde, gefaseerde en integrale aanpak van de problematiek van de wederrechtelijke permanente bewoning van de weekendverblijven.

Gegeven te Brussel, bij consensus, op 29 januari 2010, door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, samengesteld uit G. Debersaques, voorzitter, R. Mortier, B. Seutin, leden-magistraten, M. Boes en S. Lust, leden-deskundigen, bijgestaan door W. Vanheel, vaste secretaris.

Wim Vanheel
Vaste secretaris

Geert Debersaques
Voorzitter