

Aan de Vlaamse Hoge Handhavingsraad
voor Ruimte en Milieu
De heer Michael Faure
Voorzitter

Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Koning Albert II-laan 35 bus 80
1030 BRUSSEL
Tel. 02 553 17 93 - Fax.02 553 17 94
info@hrh.vlaanderen.be

Koning Albert II-laan 20, bus 15
1000 BRUSSEL

uw kenmerk ADV-14.7.10001	ons kenmerk 8.04/00004/107.1	uw adviesaanvraag van 19/11/2014
vragen naar/e-mail Wim Vanheel	telefoonnummer 02/553.17.93	datum 22 januari 2015

Advies nr. 2330 van 22/01/2015 betreffende de conceptnota betreffende het ontwerp van het Handhavingsprogramma

INHOUDSTAFEL

1. VOORWERP VAN HET ADVIES	2
1.1. Aard en voorwerp van het advies	2
1.2. Beschrijving van de onderzoekssystematiek	2
1.3. Totstandkoming	2
1.4. Budgettaire werklastmeting	3
2. KRACHTLIJNEN en strategische doelstellingen: Algemene opmerkingen	3
3. operationele doelstellingen	8
3.1. Methodologie en keuzes	8
3.2. OD 1: Werken met prioriteiten	9
3.2.1. Voorafname: correcte uitvoering van plannen en vergunningen is een doel van de handhaving doch te moduleren in functie van de aantasting van de “goede ruimtelijke ordening”	9
3.3. OD 2: Optimalisatie via trajectaanpak	12
3.3.1. De verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject (1.)	12
3.3.1.1. Analyse en regeling	12
3.3.1.2. Reflecties en suggesties	13
3.3.2. De inzet van de instrumenten en hun onderlinge verhouding alsook hun opeenvolging binnen een traject	16
3.3.2.1. Ontwerp	16
3.3.2.2. Reflecties en suggesties	17
3.3.3. De preventieve fase: alvorens tot sanctionering of herstelmaatregelen over te gaan (3.)	18
3.3.3.1. Ontwerp	18
3.3.3.2. Reflecties en suggesties	18
3.3.4. Het opstellen van een proces-verbaal van vaststelling en verslag van vaststelling (4.)	24
3.3.4.1. Ontwerp	24
3.3.4.2. Reflecties en suggesties	24
3.3.5. De sanctionerende fase: gerechtelijke sancties en bestuurlijke beboeting (5.)	25
3.3.5.1. Ontwerp	25
3.3.5.2. Reflecties en suggesties	25
3.3.6. De fase van herstel: de bestuurlijke en gerechtelijke herstelmaatregelen (6.)	28
3.3.6.1. Ontwerp	28
3.3.6.2. Reflecties en suggesties	29
3.3.7. De uitvoering van titels (7.)	32
3.3.7.1. Ontwerp	32
3.3.7.2. Reflecties en suggesties	34
3.4. OD 3: Versterken van partnerschappen en inzetten op transparantie	35
3.4.1. Samenwerking en informatie-uitwisseling (1.)	35
3.4.1.1. Ontwerp	35
3.4.1.2. Reflecties en suggesties	36

3.4.2. Transparantie, communicatie en vertrouwen (werking) (2.).....	36
3.4.2.1. Ontwerp	36
3.4.2.2. Reflecties en suggesties	37
3.5. OD 4: Werken aan datakwaliteit, analyse & rapportering	37
3.5.1. Ontwerp	37
3.5.2. Reflecties en suggesties	37
3.6. OD 5: Financiering van het handhavingsbeleid	38
3.7. OD 6: Mogelijke verbetertrajecten	38
4. BESLUIT	40

1. VOORWERP VAN HET ADVIES

1.1. Aard en voorwerp van het advies

1. Op 19 november 2014 vroeg de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu advies (hierna: VHHRM) over het “ontwerp van het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening” aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna: de Raad). Dit advies dient uiterlijk tegen 26 januari 2015 te worden bezorgd.

Deze brief bevat het advies van de Raad.

1.2. Beschrijving van de onderzoekssystematiek

2. Gelet op de vraag dat het advies tegen 26 januari 2015 moet worden bezorgd aan de VHHRM, beperkt de Raad zich, i.t.t. zijn eerdere beleidsadviezen, tot een advies op hoofdlijnen.

Bij dit onderzoek op hoofdlijnen volgt de Raad de systematiek van het ontwerp. Het ontwerp is opgebouwd rond “Krachtlijnen” (waaronder “Doel en strekking”), “Strategische doelstellingen” en “Operationele doelstellingen” die vervolgens worden geformuleerd.

Dit advies bevat (kritische) reflecties over het ontwerp en reikt, waar de Raad dit nuttig acht, aanbevelingen of suggesties aan.

Telkens wordt na elk aangesneden onderwerp, voor een snelle(re) lezing, een samenvatting gemaakt.

Het advies besluit met een overzicht van de beleidsaanbevelingen.

1.3. Totstandkoming

3. Met het oog op het respecteren van de deadline gesteld door de VHHRM werden de volgende acties ondernomen:

- 1° Kennisname van de vraag en *brainstorm* ter gelegenheid van een werkgroepvergadering op 18 december 2014;
- 2° Gedachtenuitwisseling per e-mail;
- 3° Redactie ontwerp van beleidsadvies;
- 4° Finaliseren ontwerp en uitbrengen van het beleidsadvies in vergadering van 22 januari 2015.

4. De Raad wijdde geen specifieke vergadering aan de voorbereiding en de besluitvorming van dit beleidsadvies, die derhalve geen extra kost genereerde, dit in het kader van een zuinige aanpak.

1.4. Budgettaire werklastmeting

5. De totstandkoming van dit beleidsadvies vereiste volgende personeelsinzet van het secretariaat:

- 1° 45 uur personeelslid niveau A;
- 2° vijf uur personeelslid niveau B;
- 3° twee uur personeelslid niveau C.

2. KRACHTLIJNEN EN STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN: ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Bouw een volwaardige interdepartementale handhavingsmonitor

6. Wat de cijfers en kengetallen betreft (ontwerp, punt 3.1) valt op dat de bron van deze gegevens de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) van 2014 zijn, waarbij de cijferreeksen zijn gebaseerd op “gegevens zoals die bekend en geregistreerd zijn bij het Agentschap Inspectie RWO”.

7. In het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 (hierna: HHP) werd omtrent een soortgelijke tabel eveneens gebaseerd op de VRIND (zie “3. Cijfers en kengetallen”), het volgende gesteld:

“Bovenstaande tabel is een synthese van bestaande cijfers rond handhavingsbeleid. De cijferreeksen zijn gebaseerd op gegevens zoals die bekend en geregistreerd zijn bij het Agentschap Inspectie RWO en geven een beeld van het handhavingsbeleid van vóór de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.”

Niettemin was de Vlaamse Regering in 2010 klaarblijkelijk reeds van oordeel dat de cijfers en kengetallen gebaseerd op de VRIND niet volstonden (HHP, punt 3.1, “Globale analyse: verder investeren in cijfers nodig”).

De Vlaamse Regering preciseerde in het HHP ter zake het volgende:

“In de te ontwikkelen monitoring zal verder geïnvesteerd worden in meer detail van deze cijfers. Het betreft ondermeer op niveau van de processen-verbaal:

- *Eenduidigheid van de cijfers,*
- *De ernst, aard of omvang van de vastgestelde inbreuken,*
- *De ligging ervan in ruimtelijk kwetsbaar, open ruimtegebied, of de overige gebieden (cf. artikel 6.1.41, §5, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening);*
- *Zijn de processen-verbaal op eigen initiatief dan wel op basis van klachten opgemaakt;*
- *Geeft het vaststellen van deze inbreuken spontaan aanleiding tot het beëindigen van de inbreuken (vrijwillig herstel) en, zo ja, welk percentage van de inbreuken door de vaststelling ervan op zich spontaan tot het gewenste herstel aanleiding geeft (de zgn. uitval).*

- *Wat is het aandeel van de vastgestelde inbreuken dat in strijd met of zonder een stedenbouwkundige vergunning werd begaan en het aandeel dat eventueel (deels) regulariseerbaar is.*
- *Wat is het aandeel van de inbreuken dat strijd met de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften werd begaan.”*

8. Het ontwerp (pag.8) geeft aan dat “zoals uit de evaluatie van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 blijkt, de inzet van handhavingsinstrumenten wel (wordt) gemonitord maar een volwaardige procesanalyse ontbreekt”.

Dat blijktens het ontwerp thans nog geen volwaardige Handhavingsmonitor bestaat, is naar het oordeel van de Raad een gemiste kans.

9. Evenwel blijkt dat het Handhavingsprogramma het HHP vervangt, zodat, na de gemiste kans onder de gelding van het HHP, de Raad hierin een nieuwe kans ziet onder de gelding van het Handhavingsprogramma, om tot een volwaardige handhavingsmonitor te komen, met een integrale trajectanalyse (en een risicoanalyse) die een zo efficiënt, effectief en doelmatig mogelijk handhaving mogelijk maakt.

De Raad verwijst hierbij naar de vragen die in voetnoot 20 van het HHP werden gesteld en die actueel blijven:

“Enkele relevante vragen hierbij kunnen zijn: (indicatieve opsomming)

- *Welke en hoeveel inbreuken werden vastgesteld?*
- *Aan welke en hoeveel klachten werd welk gevolg gegeven?*
- *In welke en hoeveel gevallen werd:*
 - *een waarschuwing of een aanmaning gegeven? In welke en hoeveel gevallen werd hierna tot vrijwillig herstel overgegaan?*
 - *een stedenbouwkundig attest en/of een regularisatievergunning afgeleverd na de vaststelling van de inbreuken?*
 - *een gevalideerd as-builtattest verkregen?*
 - *een planologisch attest afgeleverd en/of werd er een planningsinitiatief genomen?*
 - *een minnelijke schikking getroffen met de overtreder? In welke en hoeveel gevallen gebeurde dit na eventuele bemiddeling door de Hoge Raad?*
 - *na de vaststelling een proces-verbaal opgesteld?*
 - *een stakingsbevel en/of een administratieve geldboete na het doorbreken van een stakingsbevel opgelegd en in welke en hoeveel gevallen werd hierna tot vrijwillig herstel overgegaan?*
 - *een herstellvordering geformuleerd? Welke herstelmaatregel werd beoogd door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen?*
 - *er over een herstellvordering eensluidend of positief advies verleend door de Hoge Raad?*
 - *de ingeleide herstellvordering door de rechter ingewilligd en werd de gekozen herstelmaatregel bevolen?*
 - *samen met het rechterlijk bevel ook een dwangsom uitgesproken als bijkomende veroordeling?*
 - *na een vonnis of arrest door de overtreder uit eigen beweging tot herstel overgegaan?*
 - *slechts tot uitvoering van het vonnis of arrest overgegaan nadat dwangsommen werden geïnd? Vanaf welk bedrag aan dwangsommen heeft dit drukkingsmiddel gemiddeld genomen het gewenste effect? Hoe zit het met de andere drukkingsmiddelen en hun effect (vb. de wettelijke hypotheek)?*

- *er tot ambtshalve uitvoering van het vonnis of arrest overgegaan?*
- *door de Hoge Raad een beslissing tot tijdelijke opschorting van de invordering van de dwangsom of gedeeltelijke invordering van de dwangsom genomen?"*

10. De Raad beveelt dan ook aan dat de Handhavingsmonitor verder wordt uitgebouwd, vooral rond de *output* van de betrokken handhavingsactoren, mede ook in functie van de nieuwe bestuurlijke handhavingsinstrumenten.

Gelet op de invoering van de (unieke) omgevingsvergunning met het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' en het vergezellen van de omgevingsvergunning met een meer geconcentreerde handhaving van de ruimtelijke ordening en milieu met het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (hierna: OHD), kan de vraag worden gesteld of deze Handhavingsmonitor ook niet een interdepartementaal project moet worden, met actieve samenwerking tussen de Departementen Ruimte Vlaanderen en Leefmilieu, Natuur en Energie, het op te richten Departement Omgeving.

Door de verkregen schaafeffecten kan dubbel werk worden vermeden, en kan een meer optimale financiering van een volwaardige Handhavingsmonitor worden verkregen.

11. Wat het meten van uitval betreft zoals de Vlaamse Regering in 2010 besliste, is de Raad van oordeel dat dit thans des te meer noodzakelijk is, wilt het beleid een nog meer daadwerkelijk efficiënte handhaving op (gewestelijk) niveau verkrijgen (zie SD 2 van het ontwerp, "Realisatie van een effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving"). In dat verband kan worden verwezen naar wat verder zal worden uiteengezet omtrent de vereiste om een integrale trajectanalyse te maken (zie 3.1 "Methodologie en keuzes").

Samenvatting:

Bouw een volwaardige Handhavingsmonitor uit. Streef naar schaafeffecten door hier een project van beide Departementen Ruimte Vlaanderen en Leefmilieu, Natuur en Energie van te maken. Focus op het meten van de *output* bij de handhavingsactoren, zoals reeds aangegeven in het HHP. Meet hierbij actief welke handhavingsinstrumenten uitval genereren.

B. Maak een uitvoerbaar inhoudelijk handhavingsprogramma i.p.v. een procedureel plan

1° Principe: bindend voor de (gewestelijke) actoren en (rechts)zekerheid biedend voor de vermoedelijke overtreder

12. De Raad kan zich vinden in de krachtlijnen en de strategische doelstellingen van het Handhavingsprogramma.

13. Specifiek wat het doel en de strekking betreft (zie punt 2.2 van het ontwerp) blijkt dat in het Handhavingsprogramma een onderscheid wordt gemaakt tussen het opnemen van beleidsrichtlijnen voor de eigen gewestelijke handhavingsactoren en het opnemen van beleidsaanbevelingen voor andere handhavingspartners, waaronder de steden en gemeenten.

Dergelijk onderscheid vindt een grondslag in art. 6.1.3, §1, vierde lid VCRO.

Het spoort met 1° het voortschrijdend inzicht van de decreetgever om ook in de handhaving van de ruimtelijke ordening de subsidiariteit toe te passen (zie ook punt 2.3 van het ontwerp, “Beleidsvisie”) en te handhaven op het meest geëigende niveau en 2° de lokale autonomie en prerogatieven hierbij te respecteren.

14. De Raad vindt dit een correct uitgangspunt, maar beveelt aan om het doel en de strekking te vertolken in een *duidelijk en toepasbaar Handhavingsprogramma*.

Ten aanzien van de handhavingsactoren van het Vlaams Gewest zelf hebben de interne beleidsrichtlijnen deontologische (gezags)binding, of behoren ze die te hebben. Er mag derhalve worden aangenomen dat de gewestelijke handhavingspartners (de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering enz.) deze toepassen.

Ten aanzien van de burger horen de gewestelijke beleidsrichtlijnen vanuit het gelijkheidsbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel een uniforme, consistente, coherente en rechtszekere toepassing te krijgen.

Om die redenen moeten de gewestelijke beleidsrichtlijnen – en bij voorkeur en bij uitbreiding ook de beleidsaanbevelingen ten opzichte van de overige handhavingspartners – voldoende duidelijk en op zich toepasbaar zijn omdat ze enerzijds beiden minstens deontologisch binden en een garantie vormen ten opzichte van de vermoedelijke overtreders anderzijds.

Het Handhavingsprogramma moet nuttig kunnen worden toegepast door wie eraan uitvoering geeft. Het moet een praktisch instrument zijn. Ook voor de burger moet het transparant en toegankelijk zijn.

Een zo doeltreffend mogelijk inzetten van de beschikbare middelen vereist dit ook.

2° Verduidelijk de gehanteerde begrippen en maak ze aldus trefzekerder

15. Verschillende begrippen moeten duidelijker om ze bruikbaar en trefzeker te maken.

Het ontwerp bevat (nog) te veel vage blanco begrippen die een te grote appreciatieruimte bieden in het licht van het hiervoor geschetste principe. In het belang van de burger en het bestuur worden deze best zo veel mogelijk verduidelijkt (evt. aan de hand van typevoorbeelden).

Zonder exhaustief te zijn, kan worden gewezen op de volgende begrippen (telkens tussen aanhalingstekens en cursief):

1° er wordt gestreefd naar “ruimte creëren voor proactief toezicht” (OD 1, “Werken met prioriteiten”). Hierbij wordt ingezet op “concrete actiepunten”, zodat de opsporing van “*de meest schadelijke schendingen*” in de “*meest kwetsbare gebieden*” plaatsvindt. Wat is dit concreet? Best aanvullen met concrete voorbeelden.

2° er wordt gestreefd naar “voorrang geven aan recente schendingen” (OD 1, “Werken met prioriteiten”). Als “toetssteen” voor de handhaver wordt verwezen naar “*de aanvang of de voltooiing van de schending in zijn feitelijke, gebruikelijke betekenis*”. Wat is recent? (cfr. de discussie tussen de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid).

3° bij de behandeling van klachten wordt gestreefd naar “*inhoudelijke prioriteiten*”. Op gewestelijk niveau is het eerste criterium het “*recente*” karakter. Verder wordt het prioritaire karakter bepaald door de concrete “*actiepunten*” en ten slotte door algemene criteria. Onder deze criteria wordt verstaan de *ernst van de schending* en de *hoedanigheid van de overtreder*.

- M.b.t. de *ernst van de schending* worden “*manifeste schendingen*” van decretale afwijkingsregels geïsoleerd. Specifieke aanduidingen hiervoor zijn de omstandigheid dat de schending betrekking heeft op “*specifieke voorwaarden*”, dat er sprake is van een “*significante*” ruimtelijke impact, of sprake van een “*duidelijk*” oneigenlijk gebruik. Nog m.b.t. de *ernst van de schending* worden bedoeld schendingen die niet verenigbaar zijn met “*essentiële bepalingen*” in de gewestelijke ruimtelijk uitvoeringplannen, gewestelijke stedenbouwkundige voorschriften en gewestelijke verordeningen. Is vb. een nokhoogte van 2,05 m een manifeste schending van een nokhoogte van 2,00 m?

- M.b.t. de *hoedanigheid van de overtreder* wordt op gewestelijk niveau prioriteit gegeven aan schendingen “*systematisch*” gepleegd door o.a. “*recidivisten*”. Wat is systematisch? Bedoelt men “ordelijk en samenhangend volgens een systeem”? Wie is “*recidivist*”? Degene die stedenbouwkundige misdrijven en/of inbreuken pleegt ongeacht de aard en aandeel ervan?

4° inzake de verhouding tussen het gerechtelijke en bestuurlijke traject, wordt het bestuurlijke traject enkel gevolgd in geval van “*recente*” misdrijven, die “*relatief eenvoudig*” en “*niet zwaarwichtig*” zijn, waar bij de dossiers die niet vallen onder de gewestelijke prioriteiten wordt ingezet op andere dossiers die “storend zijn voor de omwonenden”, wat moet worden voorafgegaan door een “*proceseconomische analyse*”.

5° bij de bestuurlijke beboeting moet de gewestelijke beboetingsentiteit de nodige initiatieven nemen samen met het Departement (Ruimte Vlaanderen) om “*criteria*” te ontwikkelen om de hoogte van de boetes te bepalen.

6° bij een last onder dwangsom kan rekening worden gehouden met de “*financiële malaise*” van de overtreder.

7° bij de afweging tussen bestuursdwang en last onder dwangsom “kan onmiddellijk naar de bestuursdwang worden overgestapt” in de gevallen waarin de dwangsom “*in het geheel geen nuttig effect kan hebben*”.

8° bij bestuursdwang krijgt de overtreder een termijn (om zich in regel te stellen) alvorens de overheid kan overgaan tot ambtshalve uitvoering. Vooraf wordt nagegaan of de

ambtshalve uitvoering “*de facto eenvoudig uitvoerbaar*” is en “*proportioneel naar ‘kosten’*” en voordelen voor het algemeen belang.

9° wat de uitvoering van opeisbare bestuurlijke geldboetes betreft, moet het Departement (Leefmilieu, Natuur en Energie) “*criteria*” ontwikkelen om invulling te geven aan de “*bijzondere omstandigheden*” om uitstel of spreiding van betaling te verlenen.

10° wat de uitvoering van vonnissen/administratieve beslissingen inzake herstel betreft, wordt een uitvoeringsmiddel maar ingezet “*pas als duidelijk is dat de hoofdveroordeling niet zal uitgevoerd worden*”.

11° een wettelijke hypotheek wordt maar ingeschreven indien “*noodzakelijk*” waarbij er in eerste instantie “*concrete indicaties*” van “*nakende insolventie*” bij de betrokkene moeten zijn.

16. De Raad stelt niet deze beleidsopties in vraag, maar beveelt evenwel aan het ontwerp aan te passen en zoveel mogelijk vage begrippen te vermijden, of indien de huidige begrippen worden gehandhaafd, ze voldoende te preciseren, desgevallend d.m.v. duidelijke, sprekende voorbeelden.

Het ontwerp heeft een te sterk procedurele inslag, en behoeft een verdere, inhoudelijke invulling.

Dit verzekert een correcte toepassing van het Handhavingsprogramma en vermijdt uiteenlopende interpretaties en appreciaties.

Samenvatting:

Maak het Handhavingsprogramma zo duidelijk en uitvoerbaar als mogelijk. Vermijd blanco begrippen, of preciseer de in het ontwerp gekozen begrippen. Maak van het Handhavingsprogramma een inhoudelijk document en niet louter een procedureel document.

3. OPERATIONELE DOELSTELLINGEN

3.1. Methodologie en keuzes

17. De Raad schaart zich achter de visie om te handhaven vanuit de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening (zie ook SD 1) en hierbij prioriteiten te formuleren.

De Raad kan zich vinden in het operationaliseren van de strategische doelstellingen via de in het ontwerp neergelegde operationele doelstellingen.

Op dat vlak is het ontwerp voldoende doordacht en geeft het uitvoering aan art. 6.1.3, § 1, lid 4 VCRO.

18. Het verdient niettemin aanvullend aanbeveling de gekozen operationele doelstellingen 1° nog meer af te stemmen op de strategische doelstellingen, i.h.b. op SD 1, waarin het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening is vastgelegd en 2° bij het uitwerken van de OD's een integrale trajectanalyse te maken van het zowel het gerechtelijk als bestuurlijk traject, zowel op straf- als boetegebied (hierna: “*punitief luik*”), als op herstelgebied (hierna: “*reparatief luik*”)

Dergelijke trajectanalyse garandeert dat bij het (verder) uitwerken van de OD's zoveel als mogelijk rekening wordt gehouden met waar in het traject een of meerdere betrokken handhavingsactoren al dan niet handhavingsactiviteiten ontwikkelen.

Op die manier kunnen de gevolgen daarvan op de goede ruimtelijke ordening beter worden in kaart gebracht, wat leidt tot een zo doordacht mogelijke trajectaanpak (zie OD 2, "Optimalisatie via trajectaanpak") en een weloverwogen mix aan inzetbare handhavingsinstrumenten.

Hieronder wordt een en ander toegespitst op de concrete OD's.

Samenvatting:

Stem de OD's (zie OD 1) nog meer af op de SD's, i.h.b. op SD 1, waarin het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening is vastgelegd. Vertrek vanuit een integrale trajectanalyse om de handhaving vervolgens te optimaliseren (zie SD 2) via een zo doordacht mogelijke trajectaanpak (zie OD 2).

3.2. OD 1: Werken met prioriteiten

3.2.1. Voorafname: correcte uitvoering van plannen en vergunningen is een doel van de handhaving doch te moduleren in functie van de aantasting van de "goede ruimtelijke ordening"

19. De Raad schaart zich achter de visie om te handhaven vanuit de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening (zie ook SD 1) en hierbij prioriteiten te formuleren.

20. De Raad beveelt aan hierbij OD 1 zoveel als mogelijk af te stemmen op SD 1 ("Realisatie van een goede ruimtelijke ordening").

Dat de handhaving in de ruimtelijke ordening "*in eerste instantie dus (zal) moeten zorgen voor een correcte naleving van de plannen en vergunningen*" (ontwerp, zie OD 1), geeft eerder blijk van een (legalistische) beteugelingsvisie en is nog begrijpelijk vanuit het punitieve luik, maar niet vanuit het reparatieve luik. Dit is er immers op gericht is, zonder leedtoevoeging, de goede ruimtelijke ordening te realiseren.

Vb.: Een niet correcte naleving van een plan kan leiden tot een punitieve sanctie (leedtoevoeging) maar een reparatieve maatregel (herstel RO) is soms niet nodig gelet op de concrete impact van het misdrijf of inbreuk op de goede ruimtelijke ordening.

De tekst valt op dit punt moeilijk te rijmen met SD 1.

De tekst zou dus op dit punt best worden aangepast.

3.2.2. Reflecties en suggesties

21. De prioriteiten kunnen worden bijgetreden, maar met enkele bemerkingen.

1° Vermijd ruis op de toetsstenen

22. Dat vanuit het Vlaams Gewest prioritair ingezet wordt op *recente schendingen* ligt in lijn met de huidige beleidskeuze van het HHP (HHP, OD 4, “De inhoudelijke prioriteiten. Het vrijwaren van de toekomstige goede ruimtelijke ordening – Rechtvaardig omgaan met het verleden”).

Het begrip “recente schending” is een toetssteen. Het belichaamt – als interne, gewestelijke beleidsrichtlijn – waar de eigen, gewestelijke handhavingsactoren prioriteit moeten aan geven bij hun handhavingsactiviteiten.

Er wordt best gepreciseerd wat wordt bedoeld met de “feitelijke, gebruikelijke betekenis”, zodat er geen ruis zit op wat dient verstaan te worden onder *recente schendingen*.

2° *Concretiseer de actiepunten*

23. Een “tweede referentiekader” zijn de concrete *actiepunten* waar op gewestelijk niveau ook prioritair op wordt ingezet.

Het verdient aanbeveling deze *actiepunten* verder te concretiseren, vanuit de doelgerichte visie op de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (ontwerp, SD 1).

Dit houdt concreet in dat het Vlaams Gewest prioritair inzet op actiepunten die aantoonbaar op gewestelijk, minstens op bovenlokaal, niveau de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengen.

Het verdient aanbeveling ofwel de beleidsmatig gewenste actiepunten reeds concreet te formuleren in het Handhavingsprogramma, ofwel concrete criteria te formuleren om vast te stellen of en hoe handhaving op gewestelijk niveau prioritair via een specifiek actiepunt kan worden gemoduleerd.

3° *Concretiseer wat wordt begrepen onder “ernst” en “manifest” : synoniemen of verschillen?* *Koppel aan SD1!*

24. De Raad sluit zich aan bij de visie dat op gewestelijk niveau daarnaast prioritair word gehandhaafd in functie van de *ernst van de schending*.

Het verdient aanbeveling het begrip *ernst van de schending* niet te herleiden tot “manifeste” schendingen van de afwijkingsregels van de VCRO, of de schending van andere rechtsregels.

Het komt de Raad immers voor dat bij het verder ontwikkelen van de in het ontwerp aangegeven “specifieke aanduidingen”, de ruimtelijke impact centraal zou moeten staan, zodat ook hier de prioritering gebeurt in functie van de SD 1, en dus vanuit het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening.

In de praktijk houdt dit in dat het Vlaams Gewest handhavend optreedt tegen vanuit ruimtelijk oogpunt meest klemmende schendingen.

Dit valt niet te herleiden tot de enkele, zelfs niet de “manifeste”, schending van rechtsregels, zoals de afwijkingsregels (basisrechten voor zonevreemde constructies) of “essentiële bepalingen” van plannen of verordeningen.

Zo verdient het aanbeveling het verlenen van gewestelijke handhavingsprioriteit aan schendingen van “essentiële bepalingen” niet louter te benaderen als het op gewestelijk vlak

prioritair handhaven van niet-bestemmingsconforme handelingen, omwille van de (enkele) niet-naleving van de bestemmingsvoorschriften als dusdanig.

Wat dan concreet onder “significante” ruimtelijke impact wordt verstaan, waarbij een handhavend optreden vanuit het Vlaams Gewest prioritair aan de orde is, wordt best verder gepreciseerd.

4° Koppel ook de nadere (sub)criteria aan de – SD1 – goede ruimtelijke ordening

25. Ook wat de andere (sub)criteria betreft om te besluiten tot de *ernst van de schending* (“bijkomende schendingen van andere sectorale regelgeving”, “hinder voor omwonenden” c.q. schaden van “de rechten van derden”, is de Raad van oordeel dat deze best worden gekoppeld aan de concrete ruimtelijk impact van de schending, om te besluiten dat een handhavend optreden van het Vlaams Gewest zich werkelijk prioritair opdringt.

5° De hoedanigheid van de vermoedelijke overtreder is, behalve in het punitieve luik, in beginsel geen relevant criterium in het reparatieve luik.

26. Dat “relatief minder ernstige dossiers” vanuit het Vlaams Gewest als prioritair te handhaven dossiers kunnen worden beschouwd omwille van de *hoedanigheid van de overtreder*, verdient als op zichzelf staand (sub)criterium geen aanbeveling. Zowel het grondwettelijk Hof als het Hof van Cassatie stelt immers dat de handhaving van de ruimtelijke ordening uitsluitend mag zijn ingegeven door redenen van goede ruimtelijke ordening. Deze categorisering opnemen zal juridische discussies uitlokken die te vermijden zijn.

Ook hier dient, vanuit het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1), de ruimtelijke impact centraal te staan.

Zo kan het vb. zijn dat schendingen die systematisch door eenzelfde persoon worden begaan, vanuit ruimtelijk oogpunt geen prioritair handhavend optreden vanuit het Vlaams Gewest behoeven maar wel vanop het vlak van het punitieve (geldboete, straf, enz...). Ook het omgekeerde is mogelijk. Zo kan het vb. zijn dat bij schendingen door een “recidivist”, waarbij de vraag is wie daarmee concreet wordt bedoeld, de ruimtelijke impact dermate “significant” is dat een handhavend optreden vanuit het Vlaams Gewest zich wel degelijk prioritair opdringt.

Samenvatting:

De Raad schaart zich achter de beleidskeuze om te handhaven vanuit prioriteiten. Naar het oordeel van de Raad is het mogelijk om een prioritair handhavend optreden van de gewestelijke terreinverantwoordelijken te moduleren vb. in functie van 1° het recente karakter van de schending, 2° bepaalde actiepunten van bovenlokaal of Vlaams niveau, en 3° de ernst van de schending, waarbij de ruimtelijke impact centraal hoort te staan, maar met inachtneming van het volgende: 1° vermijd ruis op de toetsstenen, 2° concretiseer de actiepunten, 3° concretiseer de eventuele subcriteria, vb. wat wordt begrepen onder “ernst” en “manifest”, 4° koppel ook de nadere subcriteria aan SD 1 en de realisatie van de goede ruimtelijke ordening en 5° de hoedanigheid van de overtreder is, behalve in het punitieve luik, in beginsel geen relevant criterium.

Deze criteria, of andere (sub)criteria van het ontwerp behoeven indien ze worden gehandhaafd, in ieder geval inhoudelijke verfijning om vaagheid omtrent o.a. (sleutel)begrippen zoveel als mogelijk te vermijden.

3.3. OD 2: Optimalisatie via trajectaanpak

3.3.1. De verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject (1.)

3.3.1.1. Analyse en regeling

27. Of een penale straf of een alternatieve bestuurlijke geldboete (kan) worden opgelegd, hangt, zoals in het ontwerp terecht wordt opgemerkt (zie OD 2, “1. De verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject”, “Bij sancties en boetes”), af van de vervolgingsinzichten van de procureur des Konings.

In de systematiek van het *punitief luik* is het openbaar ministerie de “spelverdeler” inzake de afhandeling van stedenbouwkundige misdrijven.

Bij stedenbouwkundige inbreuk, die vallen buiten het strafrecht, speelt het openbaar ministerie geen rol. Zij kunnen (een bestuurlijk sepot is mogelijk), wat het *punitief luik* betreft, enkel worden ontmoet met een exclusieve bestuurlijke geldboete.

28. Wat het *reparatief luik* (zie OD 2, “1. De verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject”, “Bij herstelmaatregelen”) betreft, wordt in het ontwerp een onderscheid gemaakt tussen (a.) inbreuken waar altijd voor gerechtelijk herstel wordt gekozen, (b.) “misdrijven waar de beslissing van het openbaar ministerie niet wordt afgewacht” en waar bestuurlijk herstel kan worden gekozen indien geen stakingsbevel kan worden opgelegd in weerwil van een ruimtelijke “crisissituatie” en (c.) “andere misdrijven”, waarbij (eerste categorie) indien het openbaar ministerie beslist tot een strafrechtelijke behandeling voor gerechtelijk herstel wordt gekozen, of (tweede categorie) indien het openbaar ministerie niet of niet tijdig beslist tot strafrechtelijke behandeling (ook bij later sepot) gerechtelijk herstel via de burgerlijke rechter “*de regel*” is. Bij een stakingsbevel wordt altijd voor het gerechtelijk herstel gekozen, hetzij via de strafrechter indien het openbaar ministerie de feiten vervolgt, hetzij via de burgerlijke rechter indien het openbaar ministerie niet of niet tijdig beslist de feiten te vervolgen.

Het ontwerp kiest, uitzonderlijk, voor bestuurlijk herstel in het geval van recente misdrijven, die “relatief eenvoudig” zijn en “niet zwaarwichtig” zijn. Betreft dergelijk misdrijf een gewestelijke prioriteiten (zie ontwerp, OD 1), dan zal het bestuurlijk herstel “*voornamelijk*” bestaan uit een meerwaarde of “kleine aanpassingswerken”. Bij “schendingen die storend zijn voor omwonenden” moet een “*proceseconomische analyse*” worden gemaakt of wordt ingezet op bestuurlijk herstel.

29. *Stedenbouwkundige inbreuken* vallen buiten het (materieel) strafrecht. Wat het *punitief luik* betreft vallen ze altijd onder het bestuurlijk spoor, d.w.z. dat ze enkel exclusief bestuurlijk kunnen worden beboet.

De regeling van het ontwerp komt in essentie erop neer dat in het geval het bestuur ervoor kiest om bij een stedenbouwkundige inbreuk herstel te beogen, het gerechtelijk spoor dient gevolgd.

In de praktijk komt dit erop neer dat de herstellvordering geënt op een stedenbouwkundige inbreuk 1° voor de burgerlijke rechtbank dient gebracht, na 2° het voorafgaand verkrijgen van het positief advies van de Hoge Raad voor de Handhaving uitvoering.

30. Inzake het *reparatief luik* komt het ontwerp erop neer dat bij *stedenbouwkundige misdrijven*, als het openbaar ministerie beslist te vervolgen, het herstel 1° wordt gevorderd voor de strafrechter, na 2° het voorafgaand verkrijgen van het positief advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

Beslist het openbaar ministerie niet of niet tijdig (ook in geval van later sepot) tegen de feiten op te treden, dan wordt in de regel het herstel 1° gevorderd voor de burgerlijke rechter, na 2° het voorafgaand verkrijgen van het positief advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

31. Enkel uitzonderlijk en onder bepaalde modaliteiten kan worden gekozen voor bestuurlijk herstel.

3.3.1.2. Reflecties en suggesties

1° De beleidsrichtlijn is doordacht en respecteert de maatschappelijke relevantie van de bescherming van de ruimtelijke ordening

32. De Raad schaart zich achter de beleidsrichtlijn om bij stedenbouwkundige inbreuken en bij de meeste stedenbouwkundige misdrijven waar het openbaar ministerie niet tegen optreedt, het herstel te benaarstigen via het gerechtelijk spoor.

Deze beleidsrichtlijn werkt door naar alle gewestelijke handhavingsactoren, waaronder de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur en de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

De keuze lijkt de Hoge Raad doordacht.

Het gevolg is een verminderde blootstelling van het bestuurlijk herstel via bestuursdwang of last onder dwangsom aan juridische risico's, door voorzichtig in te zetten op de aanvulling van de "klassieke" gerechtelijke handhaving met bestuurlijke handhaving op herstelgebied.

Het verleden toont immers aan dat elke wijziging aan de "klassieke" gerechtelijke handhaving, aanleiding gaf tot juridische betwisting. Zo kan worden gewezen op de cascade aan procedures voor het Grondwettelijk Hof, vaak na prejudiciële vraagstelling, na de inwerkingtreding van het Handhavingsdecreet van 4 juni 2003 en het Aanpassings- en aanvullingsdecreet van 27 maart 2009, terwijl de ingrepen in de (straf- en) herstelsystematiek met het OHD thans veel meer ingrijpend van aard zijn. Dergelijke betwistingen brengen op zich het beleid niet verder. Voeg daaraan toe dat inzake bestuurlijke handhaving andere rechtscolleges rechtsbescherming gaan bieden: het Handhavingscollege (HHC) en de Raad van State als annulatie- en als cassatierechter. Het getuigt van een goed beleid de ontwikkeling van de rechtspraak van deze nieuwe actoren af te wachten.

Door de gewestelijke handhavingsactoren ervaring te laten opdoen met bestuurlijk herstel, een "voorzichtige start" te laten nemen, en niet van bij de inwerkingtreding van het OHD maximaal in te zetten op bestuurlijk herstel, kan de bestuurspraktijk lering trekken uit de rechtspraak die zich ongetwijfeld zal ontwikkelen.

Kortom: de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (zie SD 1) is maatschappelijk te relevant om al te grote juridische risico's te verdragen.

33. Voorts doet de regeling van het ontwerp zich voor als coherent, omdat vertrokken wordt vanuit de opvatting dat *uitzonderlijk* bestuurlijk herstel mogelijk is, en dus m.a.w. ook binnen het bestuurlijk spoor zelf voorzichtigheid wordt ingebouwd door bepaalde modaliteiten op te leggen

2° *De modaliteiten voor keuze voor bestuurlijk herstel vereisen aanpassing*

34. Deze modaliteiten kristalliseren zich in het ontwerp uit rond bepaalde (sub)criteria.

Welke (sub)criteria specifiek dit horen te zijn, is vatbaar voor verdere verfijning.

De keuze voor recente misdrijven, die “relatief eenvoudig” zijn, komt de Raad voor als een bij te treden subcriterium. In het geval de feiten voor enkelvoudige vaststelling vatbaar zijn, en de feiten sporen met de begripsomschrijving als misdrijf (de “strafbaarstelling”), zal het bestuurlijk herstel in rechte minder voor discussie vatbaar zijn.

Het subcriterium dat de recente misdrijven “niet zwaarwichtig” mogen zijn, wordt naar het oordeel van de Raad ook best gekoppeld aan de goede ruimtelijke ordening (SD 1).

35. Op drie specifieke punten wordt het ontwerp best aangepast:

1) *De VCRO laat **niet** toe aan de procureur des Konings voorbij te gaan*

Wanneer een stakingsbevel niet meer kan worden opgelegd, bij gebrek aan een preventief karakter, stelt het ontwerp voor de beslissing van de procureur des Konings niet af te wachten in geval van “hoogdringendheid”. Het zou ruimtelijke “crisissituaties” betreffen.

De Raad is van oordeel dat de inzichten van het openbaar ministerie dienen te worden afgewacht binnen de in artikel 6.2.13 VCRO bedoelde termijnen van maximaal 360 dagen.

De procureur des Konings kan beslissen de strafvordering in te stellen (via een dagvaarding bij gerechtsdeurwaardersexploot), een minnelijke schikking of het verval van de strafvordering door betaling van een geldsom toe te passen op grond van artikel 216*bis* Sv, beslissen tot een bemiddeling in strafzaken met toepassing van artikel 216*ter* Sv., een onderzoeksrechter vorderen via een vordering tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek, of de zaak zonder gevolg rangschikken (sepot).

De VCRO laat niet toe dat aan de bevoegdheden van de procureur des Konings afbreuk wordt gedaan, zelfs niet bij hoogdringendheid. Uit de decreetsgenese blijkt overigens dat zulks de uitdrukkelijke keuze was van de decreetgever.

Toepassing: Het Hof van Cassatie oordeelde dat het gebruik dat strijdig is met de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg vanaf 1 mei 2000 een strafbare handeling kan uitmaken, op grond van (huidig) artikel 6.1.1, eerste lid, 6° VCRO, voor zover dit strijdig gebruik een ruimtelijke implicatie heeft, hetgeen de rechter *in concreto* dient na te gaan. Bij een “ruimtelijke crisissituatie” kan moeilijk worden betwijfeld dat er geen “ruimtelijke implicatie” voorhanden is. Dat mogelijk bij gebrek aan voldoende preventief karakter, geen stakingsbevel kan worden opgelegd, verantwoordt nog niet dat de beslissing van het openbaar ministerie niet wordt afgewacht. Dat laatste houdt immers verband met het opstarten van een traject dat kan leiden tot een penale straf c.q. bestuurlijke boete en evt. een gerechtelijk of bestuurlijk herstel, terwijl de vraag of al dan niet een stakingsbevel wettig mogelijk is, het inzetten van een preventief handavingsinstrument betreft.

Dit punt van het ontwerp handhaven, zou niet alleen inhouden dat het Handhavingsprogramma duidelijk in strijd is met de decretale regeling vastgelegd in art. 6.2.13 VCRO en dat dus op dit punt het Handhavingsprogramma onwettig is.

Het houdt voorts een risico in op een ongrondwettige ingreep op de bevoegdheidsregeling, en kan mogelijk in strijd komen met de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in de zin van artikel 151 Gw.

Er is dan ook geen enkele noodzaak om afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de procureur des Konings.

2) *Het Handhavingsprogramma moet nog regelen hoe zal worden gehandeld indien de zaak voor de strafrechter is zonder vordering van het openbaar ministerie.*

36. Een tweede punt is dat het Handhavingsprogramma best een aantal lacunes opvult binnen de systematiek van artikel 6.2.13 VCRO inzake de afhandeling van stedenbouwkundige misdrijven.

Er is niet geregeld wat er gebeurt als het openbaar ministerie weliswaar tijdig beslist tot geen strafrechtelijke behandeling, maar de strafvordering op een andere wijze wordt ingesteld voor de strafrechter.

Een eerste mogelijkheid is dat de benadeelde tot rechtstreekse dagvaarding voor de correctionele rechtbank overgaat. Een tweede mogelijkheid is dat de benadeelde zich burgerlijke partij stelt voor de onderzoeksrechter, waardoor het aan de onderzoeksgerechten is (Raadkamer en Kamer van Inbeschuldigingstelling) om de rechtspleging te regelen. Zij kunnen beslissen tot buitenvervolginstelling, maar kunnen ook beslissen tot doorverwijzing naar de correctionele rechtbank.

Met deze alternatieven inzake het instellen van de strafvordering werd met artikel 6.2.13 VCRO geen rekening gehouden.

Er worden derhalve hiervoor best beleidsregels voor ontwikkeld. Het Handhavingsprogramma kan, vanuit het principe van de voorrang van de gerechtelijke op de bestuurlijke handhaving, als beleidsrichtlijn opnemen dat in voorkomend geval niet tot alternatieve beboeting kan worden overgaan.

Zo niet dan kan het zijn dat met een vonnis of arrest met strafrechtelijk gewijsde een penale straf wordt uitgesproken, ontslag van rechtsvervolgning wordt verleend, de beklaagde wordt vrijgesproken, of wordt vastgesteld dat de strafvordering is vervallen door vb. verjaring, terwijl de gewestelijke beboetingsambtenaar een alternatieve bestuurlijke geldboete oplegt. Dit zou neerkomen op een dubbele bestraffing die nooit de toets aan het *ne bis in idem* beginsel doorstaat.

Een en ander dient te worden verijnd met het Handhavingsprogramma.

3) *Het herstelbeleid van de handhavende overheid vereist beleidsregels*

37. Een derde punt is dat het ontwerp (impliciet) eraan voorbij gaat dat wat het reparatief luik betreft de bevoegde overheid – het openbaar Ministerie kan niet optreden als herstellende

overheid bij inbreuken maar wel bij misdrijven – een herstelbeleid kan voeren (cf. Cass. 23 september 2008, P.08.0280.N), d.w.z. beslissen om al dan niet herstel te benaarstigen.

Dit houdt in dat vooraleer het handhavend bestuur kiest voor gerechtelijk of bestuurlijk herstel, en voor deze of gene herstellvorm (of combinatie van herstellvormen), preliminair de vraag kan worden gesteld of een herstel zich wel opdringt. Voormelde rechtspraak aanvaardt deze beleidsvrijheid in hoofde van het handhavende bestuur.

Deze problematiek komt in het ontwerp enkel – en te summier – aan bod bij de aanmaning, waar een afweging aan moet voorafgaan (OD 2; “3. De preventieve fase: alvorens tot sanctionering of herstelmaatregelen over te gaan”; “de aanmaning: het eerste moment van afweging”).

Het ontwerp behoeft aanvulling met criteria die veruitwendigen waarom in bepaalde omstandigheden wel en in andere niet (bestuurlijk of gerechtelijk) herstel dient benaarstigd, met als centraal uitgangspunt uiteraard de goede ruimtelijk ordening en niet het enkele gegeven dat het feit strafbaar of beboetbaar is, want dit betreft het curatief luik en niet het reparatief luik.

Samenvatting:

De Raad schaart zich achter de visie dat met de bestuurlijke maatregelen (bestuursdwang en last onder dwangsom) een ‘voorzichtige start’ wordt genomen. Het ontwerp concretiseert dit door voor inbreuken resp. misdrijven waartegen het openbaar ministerie niet (of niet tijdig) optreedt altijd resp. “in de regel” niet in bestuurlijk herstel te voorzien. Enkel uitzonderlijk wordt voor recente misdrijven in bestuurlijk herstel voorzien a.d.h.v. een aantal te toetsen subcriteria die een zeker marge inbouwen. Deze subcriteria worden (SD 1) best zoveel mogelijk betrokken op de goede ruimtelijke ordening.

De Raad adviseert met klem om geen afbreuk te doen aan de decretaal verankerde rol van het openbaar ministerie als spelverdeler inzake de afhandeling van misdrijven, zelfs niet bij hoogdringendheid, voor zover dergelijke optie al bestaanbaar zou zijn met de bevoegdheidsverdelende regels.

Verder verdient het aanbeveling in het Handhavingsprogramma criteria te veruitwendigen waaraan het handhavend bestuur zijn beleid kan toetsen om al dan niet over te gaan tot reparatief handhaven.

Tot slot wordt best ook geregeld hoe wordt omgegaan met feiten zowel op strafgebied als op herstelgebied wanneer de strafvordering op een andere wijze wordt ingesteld (vb. rechtstreekse dagvaarding door de benadeelde, beschikking van de onderzoeksgerechten tot doorverwijzing naar de rechtbank, na een klacht met burgerlijke partijstelling,...).

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

3.3.2.1. Ontwerp

38. De Raad schaart zich achter de visie dat een goede “mix aan instrumenten” dient ingezet.

Ook het onderscheid tussen een preventieve (preventie), punitieve (sanctioneren) en reparatieve (herstellen) fase en het bevestigen van het belang van een goede preventie, kan worden bijgetreden.

3.3.2.2. Reflecties en suggesties

1° Werk met een visie en voorzien een integraal handhavingstraject

39. Wat in het Handhavingsprogramma niet wordt geëxpliciteerd is een integraal handhavingstraject, als modaliteit van goed handhavingsbeheer.

Zoals hogerop gesteld in dit advies (zie “3.1 Methodologie en keuzes”), wordt best een integrale trajectanalyse gemaakt en wordt het integrale handhavingstraject best geëxpliciteerd in het Handhavingsprogramma.

Een goede aanzet om een integraal handhavingstraject op te nemen, mits aanvulling met de nieuwe of vernieuwde handhavingsinstrumenten als gevolg van het OHD, is het zgn. “modeltraject voor curatieve aanpak” van het HHP (HHP, punt 7.2.2).

Een denkpiste die kan worden in overweging genomen bij het maken van een integrale trajectanalyse is te werken via een zgn. *ketenaanpak* met 1° *basismomenten* (*stops and go's*), zoals het verrichten van een handeling of omissie die als stedenbouwkundig misdrijf of stedenbouwkundige inbreuk is omschreven, de beslissing van het openbaar ministerie tot geen strafrechtelijke behandeling, vrijwillig herstel door de vermoedelijke overtreder, enz. en anderzijds; 2° *sleutelmomenten* die geconcretiseerd worden, zoals vb. “een begin van uitvoering”, “ruimtelijke impact”, “verlies van nuttig effect van de dwangsom”, waaraan 3° een aantal *handhavingsacties* kunnen worden gekoppeld, vb. het geven van een aanmaning, het opstellen van een proces-verbaal, het opteren voor gerechtelijk of bestuurlijk herstel enz.

40. In functie van de sleutelmomenten, die in essentie inhouden dat in het handhavingstraject naar een andere of volgende fase wordt overgeschakeld, kan dan een *interne kwaliteitscontrole* gebeuren, gekoppeld aan de toepassing van leanmanagement, hetgeen ook de mogelijkheid biedt een juridische en beleidsmatige feedback te maken en in het licht van een leanmanager oog te hebben voor “balast” in de procedure.

Zo kan vb. een raadgeving worden gegeven als een strafbare of beboetbare handeling dreigt te worden begaan, maar zal dit niet meer mogelijk zijn vanaf een begin van uitvoering, in welk geval vb. een aanmaning zich vb. in functie van de ruimtelijke impact opdringt als volgende stap. Er zou dan vb. een interne kwaliteitscontrole kunnen gebeuren in functie van de *sleutelmomenten* “begin van uitvoering” en “ruimtelijke impact” om te zien hoe de gewestelijke handhavingsverantwoordelijken op het terrein daarmee omgaan.

Op dezelfde manier zou, via de uit te bouwen Handhavingsmonitor, vb. kunnen worden in kaart gebracht op basis van door het beleid verder te verfijnen criteria, wanneer en op basis van welke (sub)criteria geopteerd wordt om een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk vanuit het Vlaams Gewest te ontmoeten met een gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregel enz.

Op die manier zou de inzet van de beschikbare handhavingsinstrumenten en een te kiezen mix aan inzetbare handhavingsinstrumenten positief kunnen worden geformuleerd.

41. De basisideeën in dat verband liggen vast in het ontwerp, maar de noodzakelijke integrale trajectanalyse en een meer geconcretiseerd ketenaanpak, zouden in het Handhavingsprogramma reeds meer expliciet kunnen worden uitgewerkt.

Samenvatting:

De Raad schaart zich achter de basisideeën dat 1° de inzet van handhavingsinstrumenten moet worden gekoppeld aan het handhavingstraject, 2° dat hierbij moet worden gestreefd naar een goede mix en dat 3° preventie belangrijk blijft.

De Raad adviseert dat een integrale analyse van het handhavingstraject in het Handhavingsprogramma wordt opgenomen (vgl. HHP, punt 7.2.2, “Modeltraject voor curatieve aanpak”).

Om het inzetten van een goede mix aan handhavingsinstrumenten te kunnen bewaken (via interne kwaliteitscontrole op het niveau van het Vlaamse Gewest t.a.v. de gewestelijke handhavingsactiviteiten), kan eventueel worden gedacht aan een *ketenaanpak* waarbij a.d.h.v. concrete (sub)criteria wordt geëxpliciteerd wanneer een andere of volgende stap binnen het handhavingstraject moet worden gezet of een volgende fase (preventie, sanctioneren, herstellen, uitvoeren) dient doorlopen. Denk “lean”.

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

3.3.3.1. Ontwerp

42. In het ontwerp wordt duidelijk het belang van de preventieve fase geaccentueerd.

Het ontwerp beveelt aan dat als de raadgeving als nieuw instrument wordt ingezet, een “traceerbaar spoor” moet worden achtergelaten.

Bij de aanmaning wordt gesteld dat een voorafgaande afweging aan de orde is.

Wat het inzetten van het stakingsbevel betreft, wordt de nadruk gelegd op de proportionaliteit, de billijkheid en de redelijkheid ervan, en wordt tevens benadrukt dat het een (noodzakelijk) voldoende preventief karakter moet hebben. Er wordt ook gewezen op de noodzaak tot opvolging na het opleggen van een stakingsbevel.

Ten slotte wordt in een meer uitgebreide rol voor het vergunningenregister voorzien.

3.3.3.2. Reflecties en suggesties

1° Voorafgaand maar uiterst primordiaal: werk aan een risicoanalyse van de vergunningen en meldingen

43. De Raad kan zich vinden in de grote lijnen van de wijze waarop het ontwerp invulling geeft aan de preventieve fase.

Ter aanvulling van het instrument van de raadgeving, wijst de Raad erop dat een risicoanalyse zou kunnen worden uitgewerkt, waaruit blijkt bij welk(e) (type) vergunning, of bij welke vergunde handelingen een hoger risico op misdrijven of inbreuken bestaat.

Op die manier kan nog meer worden gestreefd naar efficiëntie (zie SD 2).

2° *De aanmaning*

44. Wat de aanmaning betreft, schaarde de Raad zich achter het standpunt dat een “eerste moment van afweging” moet gebeuren, omdat de aanmaning concreet inhoudt dat na een strafbare of beboetbare handeling of omissie volgende stappen in het handhavingstraject kunnen worden gezet.

Ook hier verdient de basisidee bijval, al is de Raad van mening de criteria op grond waarvan wordt besloten om tot een aanmaning en dus verdere stappen in het handhavingstraject over te gaan positief in te vullen.

Het ontwerp vult dit thans negatief in. Het stelt dat “*van handhavers niet (kan) worden verwacht dat zij elke mogelijke schending detecteren of vervolgen*” en dat “*een aanmaning derhalve maar zin (heeft) indien het effectief mogelijk is om in een latere fase een geldboete of een herstelmaatregel op te leggen of indien de vervolgende overheid ook die bedoeling heeft*”. Maar voor het bestuur en de vermoedelijke overtreder is het veel overzichtelijker en preventiever, **wanneer** en in welke omstandigheden hij **altijd** een aanmaning krijgt.

Concreet dient het ontwerp best aangevuld met de specifieke criteria waarom de “vervolgende overheid” de bedoeling heeft de handeling of de omissie te ontmoeten met een herstelmaatregel.

Opnieuw kan dit best worden gekoppeld aan het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1) en niet aan louter technische of juridische indicaties, zoals de niet-naleving van bestemmingsvoorschriften als dusdanig.

Aangezien een aanmaning moet leiden tot een vrijwillig herstel of tot (indien het een regulariseerbare handeling betreft) een rechtsherstellende vergunning, is de determinerende vraag of (gerechtelijk of bestuurlijk) herstel zich opdringt.

Een aanmaning, terwijl geen herstel zich opdringt, en de handeling of omissie enkel kan worden ontmoet met een penale straf, of een (alternatieve dan wel exclusieve) bestuurlijke geldboete, doorstaat niet het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1).

3° *Het stakingsbevel móet bijdragen tot de goede ruimtelijke ordening dus...*

45. Wat het stakingsbevel betreft, is de centrale vraag – of zou die moeten zijn vanuit beleidsmatig oogpunt (zie SD 1) – of het inzetten van het stakingsbevel bijdraagt aan het voorkomen van schade aan de goede ruimtelijke ordening.

De invulling van dit basisbeginsel moet geschieden in overeenstemming met de rechtspraak, zo niet is het contraproductief en verliest het zijn (morele en maatschappelijke) slagkracht.

Pas derhalve de rechtspraak toe.

a. Eerste aanzet:

Het Hof van Cassatie heeft in een eerste arrest van 14 oktober 2014 (Cass. 14 oktober 2014, P.13.0209.N) geoordeeld dat 1° het gebruiken of laten gebruiken, al dan niet door het verhuren, van een opgesplitste woning of van een gebouw waarvan het aantal woonegelegenheden is gewijzigd zonder de vereiste stedenbouwkundige vergunning is, geen voortzetten is in de zin van de artikelen 99, § 1, 7°, en 146, eerste lid, 1° DRO en de (huidige) artikelen 4.2.1, 7°, en 6.1.1, eerste lid, 1° VCRO en dat 2° de omstandigheid dat instandhouden bestaat in het schuldig verzuim om aan het bestaan van de wederrechtelijke opsplitsing van de woning of de wijziging van het gebouw wat betreft het aantal woonegelegenheden een einde te maken, niet toelaat het gebruiken of het laten gebruiken als voortzetten te beschouwen.

Wanneer een gebouw (of ruimer: een constructie) illegaal is opgesplitst en de schade aan de goede ruimtelijke ordening reeds is tot stand gekomen, vormt het verdere gebruik ervan, vanuit beleidsmatig oogpunt en nog daargelaten de vraag naar het noodzakelijke preventief karakter, een twijfelachtige grondslag om een stakingsbevel op te baseren.

In dat verband moet erop worden gewezen de Vlaamse Regering op 19 december 2014 haar principiële goedkeuring hechtte aan een 'ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie' (VR 2014/1912 DOC.1365) waarvan artikel 67 het thans nog niet in werking getreden artikel 6.4.4, § 1, eerste lid VCRO wijzigt.

Dit artikel 67 past de basisbepaling m.b.t. de grondslag voor het verlenen van een stakingsbevel aan. In art. 6.4.4, § 1, eerste lid VCRO, zoals initieel gewijzigd door het ODH, kon een stakingsbevel worden verleend als een handeling voldeed aan de materiële omschrijving van een stedenbouwmisdrijf of stedenbouwinbreuk *of daarvan het gevolg is*.

Dit hield in dat zonder bijkomend strafbaar of beboetbaar feit door loutere gevolghandelingen (*cf.* de theorie van 'voorzetten' welke werd gelogenstraft met het aangehaalde cassatiearrest van 14 oktober 2014) ook een stakingsbevel kon worden verleend. In dat geval kon het (noodzakelijk) preventief karakter van dergelijk stakingsbevel ernstig worden betwijfeld. Door de zinsnede 'of daarvan het gevolg is' op te heffen vooraleer de inwerkingtreding van het OHD wordt elke discussie in de kiem gesmoord.

b. Tweede aanzet

Het Hof van Cassatie heeft met een tweede arrest van 4 november 2014 (Cass. 4 november 2014, P.13.0768.N) geoordeeld dat "*noch uit de tekst van die bepalingen [i.e. "de artikelen 44, § 1, 1°, en 64, eerste lid Stedenbouwwet, de artikelen 42, § 1, 1°, en 66, eerste lid Stedenbouwdecreet 1996, de artikelen 99, § 1, eerste lid, 1°, en 146, eerste lid, 1°, Stedenbouwdecreet 1999 en de artikelen 4.2.1, 1° en 6.1.1, eerste lid, 1°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de hier toepasselijke versie", aldus dit arrest] nog uit de wetsgeschiedenis ervan kan worden afgeleid dat de regelgever niet alleen het uitvoeren van werken strijdig met de verleende vergunning, maar ook het eerste gebruik van het gebouw in strijd met de uit de vergunning voortvloeiende bestemming wilde en wil strafbaar stellen*" en dat "*dit evenmin (volgt) uit de omstandigheid dat vanaf 9 september 1984 ingevolge artikel 44, § 1, 7°, Stedenbouwwet, artikel 42, § 1°, 7°, Stedenbouwdecreet 1996, artikel 192bis Stedenbouwdecreet 1999 en artikel 7.5.1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening het zonder vergunning wijzigen van het gebruik of de hoofdfunctie van reeds vergunde gebouwen strafbaar wordt gesteld.*"

De rechtsopvatting die aan de grondslag lag van de voorziening in cassatie (zie overweging 7 van het voornoemde arrest van 14 november 2014), faalt naar recht volgens het Hof van Cassatie. Nochtans ligt een bijna hiermee congruente rechtsopvatting aan de grondslag van invoering van de bijkomende strafbaarstelling van het met het OHD in werking te treden art. 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO (zie Memorie van Toelichting, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2419/1, 23-25).

46. De vraag dringt zich op of een nieuwe strafbaarstelling ingevoerd op dergelijke wankelende beleidsgronden, op zijn beurt de grondslag kan bieden voor een stakingsbevel.

Een herijking van het ontwerp m.b.t. het stakingsbevel in functie van beide cassatiearresten dringt zich op en dit zowel m.b.t. welke invulling gegeven kan worden aan ‘voortzetten’ in de zin van huidig art. 6.1.1, eerste lid, 1° VCRO als van welke invulling gegeven kan worden aan een strijdig gebruik dat voortgezet wordt in de zin van art. 65 Sw.

Voorts dient men zich ook te beraden of de stillegging op grond van deze van nieuwe strafbaarstelling niet moet gepaard gaan met meer nauwkeurig omschreven criteria, opdat van meet af aan dezelfde feiten ook overal op dezelfde wijze worden stilgelegd/niet stilgelegd.

47. Wat het voldoende preventief karakter van het stakingsbevel betreft, stelt het ontwerp dat *“als redelijk tijdsverloop voor de aanwending van het stakingsbevel een termijn van één jaar sedert de aanvang van de schending (wordt) in acht genomen”* (p. 18).

Naar kan worden aangenomen, is deze termijn geïnspireerd op de Omzendbrief RO/2014/03 die op 6 juni 2014 aan de Vlaamse Regering werd medegedeeld (VR 2014 0606 MED.0264/2TER). Deze omzendbrief kwam tot stand onder de gelding van (huidig) artikel 6.1.47 VCRO m.b.t. het stakingsbevel.

De Raad stelt zich de vraag of deze termijn van één jaar, niet te ruim bemeten is. Het met het OHD in werking te treden art. 6.4.4, § 1, eerste lid VCRO bepaalt thans uitdrukkelijk dat *“een dergelijk stakingsbevel een preventieve maatregel (is), gericht op het voorkomen van misdrijven of het voorkomen van schade aan de goede ruimtelijke ordening”*.

Of steeds en elk misdrijf of schade aan de goede ruimtelijke ordening nog vanuit het preventief oogmerk nuttig kan worden voorkomen na een termijn van één jaar, kan ernstig worden betwijfeld als art. 6.4.4, § 1, eerste lid VCRO - zoals gewijzigd door het OHD en door het voormelde ontwerp (VR 2014/1912 DOC.1365) - in werking treedt. Het heeft immers vanuit goed bestuur geen zin te pogen via een plan een absolute termijn op te leggen, als nadien de rechter zal overgaan tot een in concreto termijn en dito beoordeling, m.n. door de stillegging te toetsen aan het preventief karakter van het optreden. Na een jaar kan dit te laat zijn, maar soms niet.

Werk daarom concrete scenario's uit naargelang de aard van het misdrijf, de stand van de overtreding (Is er oprichting? Is er voortzetting cfr. de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie?, enz.), de impact op de goede ruimtelijke ordening, enz., i.p.v. “normerend” een termijnstelling na te streven. Een vaste termijn geeft een vals gevoel van zekerheid, maar kan zeer demotiverend zijn als blijkt dat die in de praktijk voor de rechter niet houdbaar blijft.

4° *Werk objectieve, transparante, pertinente en redelijke criteria uit voor de intrekking/opheffing van het stakingsbevel*

48. De (impliciete dan wel expliciete) beslissing om het stakingsbevel niet op te heffen of in te trekken, kan leiden (ook in de systematiek van het ontwerp, zie de noodzaak tot “*verdere opvolging*” van het stakingsbevel, blz. 19) tot bestuursdwang of last onder dwangsom, zodat deze keuze finaal ook onder annulatietoezicht komt te staan van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.

Verder valt op dat met het OHD de decreetgever geen specifieke criteria inzake intrekking of opheffing heeft opgenomen in het VCRO, zodat de algemene principes van de intrekking- of opheffingsleer gelden, wat via beleidsrichtlijnen best verder wordt verfijnd, als is het maar om bestuurlijke willekeur te vermijden, of omgekeerd, bestuurlijke redelijkheid en rechtszekerheid te verzekeren.

5° *Organiseer de hoorplicht*

49. Verder verdient het, vanuit de eerbiediging van de bestuurlijke hoorplicht c.q. het verdedigingsbeginsel, aanbeveling enkel alleen wanneer de goede ruimtelijke ordening dit absoluut vereist een stakingsbevel op te leggen als niemand op het terrein kan worden aangetroffen.

Het verdient ook aanbeveling bij voorkeur het stakingsbevel op te leggen na een verhoor van de vermoedelijke overtreder ten kantore. Best wordt dit als beleidsregel opgenomen ten einde onnodige discussies te vermijden omtrent de toepassingsmogelijkheden van de hoorplicht “ter plaatse”. Proceseconomisch moeten in dergelijke belangrijke aangelegenheden procedurele debatten worden vermeden, inzonderheid omtrent de vraag of de maatregel wel zonder hoorplicht kon worden opgelegd, nu niet is aangetoond dat de zaak dermate spoedeisend is dat niet kan worden gewacht tot een horen “ten kantore”. Deze nieuwe mogelijkheden die het VCRO bieden ter zaken moeten beleidsmatig worden ingepast.

6° *Ontwerp beleidsrichtlijnen voor de “toegevoegde maatregelen”*

50. Het ontwerp bevat geen beleidsrichtlijnen inzake de “aan het stakingsbevel toegevoegde maatregelen” zoals bedoeld in artikel 6.4.5 VCRO.

In het advies van de Raad van State werd erop gewezen dat deze aan het stakingsbevel toegevoegde maatregelen zeer ingrijpend kunnen zijn voor de burger. Ze kunnen vb. mogelijk strijden met de bescherming van het eigendomsrecht op grond van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM.

Zo kan de vraag worden gesteld of een bedrijfswoning, een gezinswoning, een gebouw voor openbare nuts- of gemeenschapsvoorzieningen, kan worden verzegeld, of noodzakelijk bedrijfsgoederen als *accessorium* kunnen worden in beslag genomen.

Op dit punt hoeft het ontwerp aangevuld. Er moet een beleidskader worden uitgewerkt dat gebaseerd is op transparante, objectieve, pertinente en redelijke criteria die o.a. de evenredigheidstoets in functie van de bescherming van het eigendomsrecht doorstaan.

7° *Maak duidelijk dat er herstel is verleend en neem dat op in het vergunningenregister*

51. Wat de rol van het vergunningenregister betreft, merkt de Raad op dat er geen grondslag voorligt om de aanmaning te monitoren in het Vergunningenregister, zodat een wijziging zich opdringt.

De Raad schaart zich achter de invoering van een “proces-verbaal van ophef” wanneer na het opleggen van een stakingsbevel ofwel vrijwillig herstel werd geboden ofwel een rechtsherstellende vergunning werd verkregen.

De Raad stelt voor om – generiek – alle vormen van beëindiging van verdere activiteiten door de “vervolgende overheid”, m.a.w. elke beëindiging van vervolging, op te nemen in het vergunningenregister.

Hoewel dit niet zou kunnen worden begrepen als een gedoogattest voor het onroerend goed onder de vorm van een uittreksel van het vergunningenregister of een stedenbouwkundig uittreksel waarop dit staat vermeld, kan het (op declaratieve wijze) de feitelijke bevestiging inhouden dat, weze het zelfs tijdelijk, geen gerechtelijke of bestuurlijke herstelprocedure m.b.t. het onroerend goed in kwestie zal worden opgestart.

Dit geeft een surplus aan het stedenbouwkundig uittreksel, waar in de huidige vorm vaak nietszeggende vermeldingen op voorkomen als “geen proces-verbaal bekend” of “geen stedenbouwkundig misdrijf bekend”.

Als ook aanmaningen (en het gevolg dat er al dan niet aan wordt gegeven) opgenomen worden in het vergunningenregister, zal erover moeten worden gewaakt dat dit ook de toets aan de privacyregels doorstaat.

Samenvatting:

De Raad schaart zich achter een doordachte preventie van stedenbouwkundige misdrijven en- inbreuken. Specifiek zou kunnen worden gedacht aan een risicoanalyse, om nog meer efficiënt op het terrein te handhaven.

De Raad treedt bij dat een aanmaning een voorafgaande afweging vereist. Eerder dan deze – zoals in het ontwerp – negatief in te vullen – wordt beter gestreefd naar concrete criteria die een positieve invulling kunnen geven aan het *sleutelmoment* waarop een aanmaning zich opdringt. Objectieve, pertinente en redelijke criteria worden 1° bij voorkeur op transparante wijze opgenomen in het Handhavingsprogramma zelf en 2° best gekoppeld aan de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1).

Recente rechtspraak noopt tot een herijking van het stakingsbevel. Of schade aan de goede ruimtelijke ordening die een jaar geleden is tot stand gekomen, kan worden gevisieerd met een stakingsbevel, lijdt daarnaast vanuit het preventief oogmerk van het stakingsbevel onder de (toekomstige) gelding van artikel 6.4.4, § 1, eerste lid VCRO sterk twijfel.

Er worden ook best in het Handhavingsprogramma objectieve, pertinente en redelijke criteria opgenomen m.b.t. de opheffing of intrekking van het stakingsbevel, en het kunnen toepassen van aan het stakingsbevel toegevoegde maatregelen, zoals verzegeling en inbeslagname.

Het verdient aanbeveling bij voorkeur het stakingsbevel op te leggen na een verhoor ten kantore van de vermoedelijke overtreder.

Als het vergunningenregister verder uitgebouwd of gebruikt wordt als monitoringsinstrument, moet over de privacy worden gewaakt.

3.3.4. Het opstellen van een proces-verbaal van vaststelling en verslag van vaststelling (4.)

3.3.4.1. Ontwerp

52. Wordt een aanmaning niet opgevolgd, dan wordt het traject verder gezet. Er wordt een proces-verbaal of een verslag van vaststelling opgesteld. Wordt een stakingsbevel opgelegd, dan wordt steeds een proces-verbaal opgesteld.

Het proces-verbaal of verslag van vaststelling wordt bezorgd aan de vermoedelijke overtreder, vergezeld met een verzoek tot vrijwillig herstel en de suggestie om een minnelijke schikking te sluiten.

Het proces-verbaal of het vaststellingsverslag gaan vergezeld van een nota 1° waarin het prioritaire karakter van het handhavend optreden wordt gemotiveerd en 2° die informatie bevat omtrent de kansen op vrijwillig herstel of een minnelijke schikking en het “*gepaste rechtsherstellende instrument*”.

Bij vrijwillig herstel wordt een proces-verbaal van beëindiging opgesteld, wat wordt opgenomen in het vergunningenregister met het oog op de actualiteit ervan.

3.3.4.2. Reflecties en suggesties

1° Sluit beleidsmatig uit dat de verbalisant onderhandelt over de minnelijke schikking

53. Gelet op het onpartijdigheidsbeginsel dat niet enkel persoonlijke maar ook structurele partijdigheid uitsluit, komt het de Raad vreemd voor dat de verbalisant de vermoedelijke overtreder uitnodigt tot onderhandeling over een minnelijke schikking.

De minnelijke schikking (in de zin van het in werking te treden artikel 6.4.19 VCRO), gaat uit van de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester.

Het is dan ook niet aan de verbalisant om, wie dan ook, uit te nodigen om met de vermoedelijke overtreder te onderhandelen. Hooguit kan de vermoedelijke overtreder, die ook een afschrift krijgt van het proces-verbaal of het vaststellingsverslag erop worden gewezen dat een minnelijke schikking met de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester kan worden aangegaan.

Het is immers zo dat zowel de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur als de gemeente (waarna kan worden aangenomen dat interne *dispatching* binnen de gemeente volgt) een afschrift van het proces-verbaal of het vaststellingsverslag krijgen.

Ofwel neemt de vermoedelijke overtreder zelf hiertoe het initiatief, ofwel gaat het initiatief uit van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester.

2° *Formaliseer het bereikte akkoord vanuit een reflectie van rechtsbescherming*

54. Verder is de Raad van oordeel dat een “proces-verbaal van beëindiging” ook dient opgesteld als een rechtsherstellende vergunning werd verkregen, en dus niet enkel bij vrijwillig herstel.

Net zoals dit het geval zou moeten zijn bij een “proces-verbaal van ophef”.

Samenvatting:

Het komt niet aan de verbalisant toe een (poging tot) minnelijke regeling in gang te zetten. Op de mogelijkheid tot een minnelijke schikking hoort gewezen te worden, maar vervolgens is het ofwel aan de geverbaliseerde om tot initiatief over te gaan, ofwel aan de bevoegde overheden i.f.v. een transparant en objectief schikkingsbeleid.

Elk vorm van beëindiging van illegaliteit of verstoring van de goede ruimtelijke ordening, hoort een neerslag te krijgen die nuttig kan worden geraadpleegd of gereproduceerd.

3.3.5. De sanctionerende fase: gerechtelijke sancties en bestuurlijke beboeting (5.)

3.3.5.1. Ontwerp

55. De gewestelijke beboetingsambtenaar heeft zowel bij alternatieve als bij exclusieve bestuurlijke geldboetes een seponeringsbevoegdheid.

In het ontwerp wordt (op limitatieve wijze?) opgesomd in welke gevallen de gewestelijke beboetingsambtenaar “*in de regel steeds*” een bestuurlijke geldboete vordert.

Op niet-exhaustieve wijze (“onder meer”) worden bepaalde “*opportuniteitsredenen*” of “*algemene seponeringsgronden*” opgesomd op grond waarvan de gewestelijke beboetingsambtenaar kan besluiten tot een bestuurlijk sepot.

Dossiers bij doorbreking van een stakingsbevel worden bij voorrang behandeld.

Aangekondigd wordt “*de ontwikkeling van een duidelijk en coherent kader met criteria op grond waarvan de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt bepaald*”, waarbij “*een afstemming (dient) te gebeuren met de ‘beslissingsbomen’ die zijn ontwikkeld voor de ‘milieuthema’s*”.

3.3.5.2. Reflecties en suggesties

1° *Het sepotbeleid moet om redenen van gelijke behandeling worden veruitwendigd*

56. Wat het gerechtelijk sepot betreft, werd via omzendbrieven van het college van procureurs-generaal (zgn. ‘COL’) het sepotbeleid a.d.h.v. duidelijke criteria veruitwendigd. De redenen worden gesystematiseerd onder de vorm van een bijlage.

57. Het ontwerp bevat een aanzet, die best nog verder uitgewerkt wordt.

58. De gevallen waarin beboeting zich opdringt, is onduidelijk geformuleerd (“*in de regel steeds*”) en de gevallen waarin een bestuurlijk sepot beleidsmatig is gewenst, worden opgebouwd rond al te vage begrippen die vervolgens op louter exemplatieve wijze worden gepreciseerd.

De Raad is van oordeel dat transparante, objectieve en pertinente criteria in het Handhavingsprogramma zelf dienen opgenomen wat het bestuurlijk sepotbeleid betreft. Er moet dus – daarvoor is het Handhavingsprogramma bedoeld – een explicitering komen van de gewestelijke “*handhavingsprioriteiten*” en “*beleidslijnen*” in de zin van artikel 6.1.3, § 1, vierde lid VCRO voor “*het bestuurlijk sepot bij de beboeting van misdrijven en inbreuken*” (3°).

De gevallen waarin kan worden geseponeerd worden best exhaustief geformuleerd, zodat er een grendel op zit.

Op die manier kan een bestuurlijk sepot worden getoetst aan de in het Handhavingsprogramma te expliciteren criteria, wat interne kwaliteitscontrole toelaat.

Verder beveelt de Raad aan dat een bestuurlijk sepot, net zoals de raadgeving, een in de Handhavingsmonitor *traceerbaar spoor achterlaat*.

Er moet kunnen worden opgevolgd bij welke handelingen of omissies en waarom beslist wordt om geen boete op te leggen.

2° *De criteria inzake de minnelijke schikking moeten om reden van gelijke behandeling worden verduidelijkt.*

59. Het Handhavingsprogramma bevat geen criteria onder welke omstandigheden een voorstel tot betaling van een geldsom wordt gedaan met toepassing van artikel 6.2.14 VCRO.

Dit is een lacune, omdat daar best ook beleidsnormen op worden gezet (*cf.* de kritiek op de zgn. Afkoopwet inzake de verruimde toepassing van het verval van de strafvordering door de betaling van een geldsom).

Op die manier stelt het beleid zich niet bloot aan eventuele aantijgingen van een disparate toepassing van artikel 6.2.14 VCRO, favoritisme, ondoordacht optreden van haar uitvoerende entiteiten,...

3° *Speel open kaart met belanghebbenden en verwittig hen van het sepot. Zij kunnen dan ook verder*

60. In geval een stedenbouwkundig misdrijf of – in de toekomst – een stedenbouwkundige inbreuk wordt vastgesteld n.a.v. een klacht, valt op dat de VCRO niet voorziet dat de derde-benadeelde, vb. de klager, in tegenstelling tot het gerechtelijk sepot (vgl. artikel *5bis* V.T.Sv.), niet wordt verwittigd van het bestuurlijk sepot.

Aangezien het bestuurlijk sepotbeleid zou moeten worden geschraagd door objectieve, pertinente en transparante criteria die in het Handhavingsprogramma zelf horen geëxpliciteerd, verdient het aanbeveling deze lacune minstens aan te vullen door – als beleidsrichtlijn – in het Handhavingsprogramma een verwittigingsplicht in te schrijven en dit niet over te laten aan de eigen inzichten van de gewestelijke beboetingsambtenaar.

Dit laat toe de benadeelde 1° in kennis te stellen van het gevolg dat al dan niet aan zijn melding of klacht werd gegeven, maar – belangrijker – 2° dit ook te koppelen aan objectieve criteria,

waardoor het draagvlak voor een doordracht en consistent bestuurlijke sepotbeleid kan worden verhoogd.

4° Verfijn de criteria inzake geldboetes en weet dat de decretale criteria zullen worden getoetst door het HHC en nadien de Raad van State in cassatie

61. Wat de hoogte van de bestuurlijke geldboetes betreft, bevestigt het Handhavingsprogramma (evident) dat overeenkomstig artikel 6.2.7, § 1, tweede lid VCRO de criteria ‘ernst’, ‘frequentie’ en ‘omstandigheden’ moeten worden toegepast.

Het Handhavingsprogramma biedt een uitgelezen opportuniteit dit te verfijnen met subcriteria betreffende de hoogte van de boetes.

Een denkpiste is dat gewerkt zou worden met klassen of sanctieniveaus (vgl. art. 101 Sociaal Strafwetboek). Elke klasse zou dan een welbepaalde categorie van misdrijven of inbreuken behelzen, af te bakenen a.d.h.v. weloverwogen criteria. De klassen of sanctieniveaus zouden vb. kunnen worden uitgewerkt in functie van de ruimtelijke impact van de feiten (SD 1, realisatie van de goede ruimtelijke ordening), herhaling (vgl. art. 111 Sociaal Strafwetboek), de aard van de feiten (vb. niet-naleving inrichtingsvoorschriften of andere gedetailleerde voorschriften, het niet in acht nemen van vergunningsvoorwaarden), de ruimtelijke bestemming... Voor elke klasse zou dan in een welbepaalde vork met een minimum- en een maximumboete kunnen worden voorzien.

Op die manier kan een gelijke en rechtszekere behandeling worden verzekerd en hangt de concrete beboeting in een dossier niet af van de eigen inzichten van de gewestelijke beboetingsambtenaar.

Uiteraard wordt één en ander best afgestemd op de beboetingspraktijk inzake de milieuboetes, hoewel de Raad voorstelt niet blind de bestaande beslissingsbomen bij LNE te volgen, gewoon omwille van het enkel feit dat ze bestaan.

5° Onderscheid de overtredders in functie van hun aandeel in de overtredding

62. Ook wordt best in een onderscheid voorzien tussen de hoogte van de beboeting in functie van de betrokkenheid van de vermoedelijke overtredder(s) bij de feiten.

Hoewel een onderscheid tussen daderschap, mededaderschap en medeplichtigheid nog werd gemaakt in het voorontwerp van het OHD, werd dit na het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving verlaten (zie Memorie van Toelichting, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2419/1, 15). Het laat zich voorspellen dat als dit wegvalt, de gelijke behandeling (voor het GwH) in vraag zal worden gesteld.

Uit de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege, dat na de transitie tot het Handhavingscollege ook zal toezien op de bestuurlijke beboeting op grond van de VCRO, blijkt dat de boete, net zoals een penale straf, ook wat de zwaarte of de hoogte ervan betreft moet worden gemotiveerd en de toets aan de redelijkheid moet doorstaan, dit alles onder administratief cassatietoezicht van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Best is dit in elk geval als beleidsregel op te nemen zodat dit voor iedereen duidelijk is.

Er moet hierbij een evenredig verband bestaan tussen de aard van de feiten, i.h.b. vanuit de ruimtelijke impact, maar ook vanuit het aandeel van de vermoedelijke overtreder in functie van zijn betrokkenheid bij de feiten, en de zwaarte of hoogte van de boete.

Zonder de – vanuit juridische bezwaren – begrippen dader, mededader en medeplichtige te hanteren, kan het Handhavingsprogramma worden aangegrepen om ter zake gewestelijke beleidsrichtlijnen te formuleren.

Samenvatting:

Het bestuurlijk sepotbeleid wordt best in het Handhavingsprogramma transparant veruitwendigd en geobjectiveerd aan de hand van pertinente en redelijke criteria. Elk bestuurlijk sepot hoort bij voorkeur te worden meegedeeld aan de benadeelden en moet minstens een traceerbaar spoor krijgen.

Verder verdient het aanbeveling objectieve, pertinente en redelijke criteria uit te werken in welke gevallen of onder welke omstandigheden een voorstel kan worden geformuleerd tot betaling van een geldsom en hoe dit zich verhoudt tot het inzetten van het boetetraject.

Ten slotte verdient het aanbeveling een objectief en expliciet kader op te nemen in het Handhavingsprogramma m.b.t. de hoogte van de boetes. Een denkpiste is te werken met klassen of sanctieniveaus.

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

3.3.6.1. Ontwerp

63. Het ontwerp wordt op dit punt hoofdzakelijk ingevuld vanuit het in de VCRO verankerd *framework*, waaronder de rangorde inzake de herstellvorm, de verplichting om bij gerechtelijk herstel op straffe van onontvankelijkheid van de herstellvordering het voorafgaand, positief advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering te verkrijgen.

Wat “het moment van opmaak” van de gerechtelijke herstelmaatregel betreft, wordt dit gekoppeld aan de beslissing van de procureur des Konings om de zaak al dan niet strafrechtelijk te behandelen.

Wat de bestuurlijke herstelmaatregel betreft wordt maximaal ingezet op de minnelijke schikking.

Levert het minnelijk hersteltraject niets op, dan kan – uitzonderlijk – worden gekozen voor het bestuurlijk hersteltraject voor “recente, eenvoudige en minder zwaarwichtige dossiers”, voornamelijk “de gevallen waarbij de meerwaarde of kleine aanpassingswerken (of een combinatie) het herstel uitmaken.

Inzake de keuze tussen bestuursdwang of last onder dwangsom wordt “*in hoofdorde steeds geyopteerd voor een last onder dwangsom*”. Een last onder dwangsom is uitgesloten bij een meerwaarde, of “*in de gevallen waarin de dwangsom in het geheel geen nuttig effect kan hebben*”.

Er wordt enkel tot ambtshalve uitvoering van de bestuurlijke beslissing tot herstel overgegaan nadat “*vooraf wordt nagegaan of de ambtshalve uitvoering de facto eenvoudig uitvoerbaar is en*

proportioneel naar kosten en voordelen voor het algemeen belang”, waarbij “ook de mogelijkheid tot terugvordering van de gemaakte kosten dient te worden onderzocht alvorens tot ambtshalve uitvoering over te gaan”.

Binnen het jaar na de (volledige) inwerkingtreding van het OHD wordt een “*duidelijk kader met criteria*” uitgewerkt inzake de beroepen bij de Vlaamse Regering (in de praktijk de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw).

Ten slotte gebruiken, “*om de uniformiteit en gelijke behandeling bij de gerechtelijke en bestuurlijke herstelmaatregelen te garanderen*”, de “*burgemeesters en de stedenbouwkundige inspecteurs*” voor hun bestuurlijke maatregelen “*dezelfde criteria en dezelfde toetsing aan de goede ruimtelijke ordening die de Hoge Raad voor het Handhavingsuitvoering hanteert bij (zijn) advisering*”, waarbij (evident) criteria die in de rechtspraak ontwikkeld worden, “*eveneens meegenomen worden*”.

3.3.6.2. Reflecties en suggesties

1° Werk concrete richtlijnen uit inzake het (minnelijke) schikkingsbeleid

64. Ook hier lijkt met het ontwerp ervan te worden uitgegaan (“*het moment van opmaak*”, blz. 22) dat in het geval de procureur des Koning beslist niet te vervolgen, er a.h.w. *automatisch* een herstellvordering wordt opgesteld die voor advies wordt voorgelegd aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

Dit spoort niet met het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1), en is een uiting, op herstelgebied, van de met SD1 verlaten legalistische beteugelingsvisie.

65. Het verdient daarnaast aanbeveling om in het Handhavingsprogramma ook transparante beleidsrichtlijnen op te nemen op grond van welke objectieve, pertinente en redelijke criteria de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur kan besluiten om met de vermoedelijke overtreder een minnelijke schikking of een vergelijk met de vermoedelijke overtreder (op herstelgebied) aan te gaan.

Een transparante concretisering en verfijning van het schikkingsbeleid dringt zich op, omdat aangezien de minnelijke schikking volledig los getrokken wordt van de vraag naar de strafwaardigheid van de feiten en i.t.t. de huidige regeling van art. 6.1.51, § 3 VCRO het akkoord van de procureur des Konings als criterium werd verlaten.

66. Het Handhavingsprogramma zou (zie de reflecties onder punt 33 van dit advies) zich rekenschap moeten geven van het herstelbeleid dat de bevoegde overheden kunnen voeren.

Het zou a.d.h.v. objectieve, pertinente en redelijke criteria antwoord moeten bieden op de vraag wanneer en waarom de bevoegde overheid doordacht en welbewust overstapt in de herstelfase.

De enkele verwijzing naar de toewijzingsregels van de nieuwe rangorde van artikel 6.3.1, § 1 VCRO volstaat niet.

2° *Werk voorrangs- en collisieregels uit en opteer je voor een protocol, neem dan om reden van gelijke behandeling het framework op in het Handhavingsprogramma.*

67. Met het OHD werden geen voorrangs- of collisieregels opgenomen inzake het gerechtelijk of bestuurlijk benaarstigen van herstel.

Hoewel dit valt te verantwoorden vanuit het subsidiariteitsbeginsel, verdient het aanbeveling de verdere invulling daarvan niet over te laten in protocollen die per gemeente worden gesloten. De ervaring onder de gelding van het HHP (waarin overigens eigenlijk was voorzien dat aansluiten slechts kon op “*gefundeerd verzoek*”, zie HHP, punt 7.6.3), leert dat dit een bijzonder moeizaam en tijdrovende bezigheid bleek, met onduidelijke resultaten die nooit (volledig) in kaart zijn of konden worden gebracht.

De vraag kan worden gesteld of steden en gemeenten wel vragende partij zijn, in het licht van de bijkomende taken in de vergunningverlening die hen te wachten staan met de introductie van de vergunningverlening, in het afsluiten van protocollen met het Vlaams Gewest. Een andere vraag is met welke entiteit binnen het Vlaams Gewest dergelijke protocollen horen gesloten.

Als het beleid het sluiten van protocollen aanvaardt, dan verdient het aanbeveling om een bepaald *framework* in het Handhavingsprogramma te verankeren.

Het verdient i.h.b. aanbeveling, om te vermijden dat vb. in een concreet strafproces of een concrete gerechtelijke procedure (al) te veel bevoegde overheden zich met een herstellvordering aandienen, dat niet alleen van het op zich lovenswaardige vertrekpunt wordt uitgegaan dat “*elk niveau (opkomt) voor zijn eigen prioriteiten*” (ontwerp, blz. 22), maar dat, zeker voor dossiers die vallen buiten de gewestelijke prioriteiten, niet enkel een kostenbatenanalyse wordt vooropgesteld, maar inhoudelijke beleidsrichtlijnen- en aanbeveling worden uitgewerkt.

Aangezien de rechter over een reformatie- en substitutiebevoegdheid beschikt, is de kans groter dat als vb. in een dossier waarvan het Vlaams Gewest de mening is toegedaan dat het behoort tot de eigen prioriteiten, de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester zich met een andersluidende herstelmaatregel (of combinatie van herstelmaatregelen) aandient, de rechter geconfronteerd met (zo) veel (disparate) herstellvorderingen (des te meer) zijn reformatie- en substitutiebevoegdheid uitoefent, en op die manier het Vlaams Gewest de vat op het gewenste herstel- en handhavingsbeleid op gewestelijk niveau (des te meer) verliest.

De Raad treedt wel bij dat vanuit het Vlaams Gewest niet langer automatisch wordt aangesloten bij elke herstellvordering.

Maar de gevallen waarin dit – buiten de eigen prioriteiten – gebeurt, worden best geëxpliciteerd in het Handhavingsprogramma, alsook verdienen de concrete krijtlijnen van wat het Vlaams Gewest bij voorkeur doet, meer explicitering in het Handhavingsprogramma.

3° *Koppel het punitief luik aan het reparatief luik om tot een coherent beleid te komen*

68. Wat verder ontbreekt is een koppeling tussen het *punitief luik* en het *reparatief luik*.

Er zouden vb. concreet beleidskaders kunnen worden uitgewerkt in het Handhavingsprogramma wanneer gekozen wordt voor zowel de toepassing van een bestuurlijke geldboete en een bestuurlijke (of gerechtelijke) herstelmaatregel, of wanneer wordt gekozen voor alleen een

bestuurlijke geldboete, of wanneer wordt gekozen voor alleen een bestuurlijke of gerechtelijke herstelmaatregel.

Het ontwerp doet geen enkele uitspraak over op welke wijze de straf- en de herstelsystematiek kunnen leiden tot dubbele bestraffing of dubbele vervolging.

Nu de afbraak een straf is in de zin van artikel 6 EVRM (EHRM 27 november 2001, Hamer t. België), zou vb. de vraag kunnen rijzen, gegeven dat in de systematiek van de VCRO de boete- en de herstelprocedure mogelijk kunnen resulteren in afzonderlijke gerechtelijke of bestuurlijke procedures (*'sets of proceedings'*), of er geen risico bestaat op dubbele vervolging, hetgeen vanuit de Europeesrechtelijke rechtsbescherming uitgesloten is (EHRM 20 mei 2014 Häkkä t. Finland, punten 46-47).

4° Bepaal beleidsmatig of en in welke gevallen de in het ongelijk gestelde gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur beleidsmatig een jurisdictioneel beroep kan indienen tegen de beslissing van de minister

69. Tegen een besluit tot bestuursdwang of last onder dwangsom kan een beroep worden ingesteld bij de Vlaamse Regering (in de praktijk de Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw).

In het geval de gewestelijke, de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester door de Vlaams Minister in het ongelijk wordt gesteld, kunnen zij in principe een beroep tot nietigverklaring tegen de beroepsbeslissing instellen bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.

Het Handhavingsprogramma wordt best aangevuld met ofwel een duidelijk standpunt dat het beleidsmatig niet is gewenst dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur voor de Raad van State in beroep komt tegen de beroepsbeslissing – zodat de politieke beleidsverantwoordelijkheid ten volle geldt – ofwel met beleidsrichtlijnen in welke gevallen het – uitzonderlijk – beleidsmatig aanvaard kan worden dat dit toch gebeurt.

Op die manier worden annulatieberoepen die aanleiding geven tot procedures “Vlaams Gewest t. Vlaams Gewest” vermeden (cfr. wat voorheen bestond inzake procedures inzake vergunningen).

Samenvatting:

De bevoegde overheden kunnen een herstelbeleid voeren, d.w.z. dat ze kunnen beslissen om geen gerechtelijk of bestuurlijk herstel te benaarstigen. Dit beleid hoort in het Handhavingsprogramma geobjectiveerd en geëxpliciteerd te worden.

Ook verdient het aanbeveling de criteria op grond waarvan al dan niet beslist kan worden aan de vermoedelijke overtreder een minnelijke schikking voor te stellen expliciet aan te vullen in het Handhavingsprogramma en een transparant en objectief kader erin vast te leggen.

Het Handhavingsprogramma formuleert best, alleen al om proceseconomische redenen, beleidsrichtlijnen- en aanbevelingen om ongewenste samenloop van disparate herstellvorderingen of een dispaaraat inzetten op gerechtelijk en bestuurlijk herstel in samenloop tussen bevoegde overheden te vermijden, dit steeds met respect voor de subsidiariteit.

Ook moet er een koppeling gemaakt worden tussen het straf- en herstelluik en moet worden gestreefd naar een transparant en objectief beleidskader om dubbele bestraffing en dubbele vervolging te vermijden.

Ten slotte verdient het aanbeveling een beleidskader uit te werken om ondoordachte beroepen door gewestelijke actoren tegen gewestelijke (beroeps)beslissingen te vermijden.

3.3.7. De uitvoering van titels (7.)

3.3.7.1 Ontwerp

70. Wat de uitvoering van opeisbare bestuurlijke geldboetes betreft (a.) wordt vooropgesteld dat criteria zullen worden ontwikkeld in welke “*bijzondere omstandigheden*” uitstel of spreading van betaling kan worden toegestaan. Dit zal uitzonderlijk mogelijk zijn.

71. Wat de uitvoering van herstellvonnissen, herstellarresten of besluiten tot bestuursdwang of last onder dwangsom betreft, krijgt de overtreder eerst 60 dagen tijd zich vrijwillig in regel te stellen.

Pas als duidelijk wordt dat de hoofdveroordeling niet zal uitgevoerd worden, is de inzet van een uitvoeringsmiddel vereist. Er is dus m.a.w. een (niet-geëxpliciteerd) *sleutelmoment* waarop de ambtshalve uitvoering zich opdringt.

De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering volgt dezelfde beleidsregels in het kader van het verlenen van een voorafgaand advies over het opstarten van de ambtshalve uitvoering.

72. Een strafvonnis of- arrest wordt betekend als 1° de veroordeelde overtreder niet binnen de uitvoeringstermijn vrijwillig herstel heeft verleend en nadat 2° de overtreder voorafgaand actief wordt bevraagd naar de reden van uitstel.

Een burgerlijk vonnis wordt altijd onmiddellijk betekend, om de beroepstermijn te laten lopen.

73. De inschrijving van de wettelijke hypotheek gebeurt maar indien die “*noodzakelijk*” is. Er dien “*concrete indicaties*” van “*nakende insolventie*” van de betrokkene te zijn. Een “*proactief onderzoek*” is hierbij noodzakelijk.

De inschrijving wordt genomen *“bij de aanvang van de uitvoeringsprocedure”*, m.n. bij het opstarten van de ambtshalve uitvoering nadat blijkt vast te staan dat de dwangsom zijn nuttig effect heeft verloren.

In functie van *“het bestek van de kosten”* wordt het bedrag bepaald waarvoor een hypothecaire inschrijving wordt genomen. De waarde van de onroerende goederen die met een hypotheek worden bezwaard, moet in overeenstemming zijn hiermee. Bij voorkeur wordt een hypotheek gelegd op het onroerend goed dat het voorwerp is van het bevolen of opgelegde herstel. Het onderpand zal t.a.v. de veroordeelde overtreder (of de adreassaant van de bestuurlijke maatregel) ruimer zijn dan t.a.v. een niet-veroordeelde wiens goed met een hypotheek wordt bezwaard.

De betrokkene kan een alternatieve waarborg aanbieden, op voorwaarde dat die gelijkwaardig is.

74. Indien het herstel is uitgevoerd, worden de verbeurde dwangsommen niet meer geïnd.

75. Inzake de ambtshalve uitvoering van herstellvonnissen of- arresten en besluiten tot bestuursdwang of last onder dwangsom, laten de beleidsrichtlijnen zich als volgt samenvatten.

Bij recente stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken wordt i.h.b. rekening gehouden met *“de prioriteiten, de uitgetekende trajectaanpak en de rangorde bij het bepalen van de herstelmaatregel”*.

De ambtshalve uitvoering wordt benaderd als een *“ultimum remedium”*, waarbij *“naar behoren rekening (wordt) gehouden met de algemene beginselen inzake gelijke behandeling, redelijkheid en proportionaliteit”*. Er dient afgewogen of het ambtshalve uitvoeren van herstel *“versus de inzet van mensen en middelen, te verantwoorden is”*.

M.b.t. *“oude stedenbouwkundige misdrijven voor zover de uitvoeringstermijn van de herstelmaatregel nog geen tien jaar verstreken is”*, gebeurt een *“voorafgaandelijk onderzoek”*. Hierbij zal *“het moment waarop de handhavende overheid een eerste initiatief (heeft) genomen met betrekking tot een stedenbouwkundig misdrijf”* *“bepalend zijn om al dan niet over te gaan tot ambtshalve uitvoering”*.

M.b.t. de uitvoering van gerechtelijke uitspraken *“waarvan de termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen op de betekeningdatum al 10 jaar of meer verstreken is”*, d.i. het zgn. *“historisch passief, ligt de nadruk op “probleemoplossend werken en een efficiënte aanpak”*.

Ten eerste moet het historisch passief volledig in kaart gebracht en gescreend worden. Ten tweede moet vooraleer over te gaan tot betekening en tot het aanvragen van een advies bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering betreffende het opstarten van de ambtshalve uitvoering, onderzocht worden of de mogelijkheid tot uitvoeren (de zgn. *“actio judicati”*) niet is verjaard. Ten derde wordt voor dossiers die negatief worden geadviseerd door de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, niet tot betekening over gegaan, waardoor deze dossiers niet (verder) worden geactiveerd. Ten vierde wordt (in geval van een positief advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering) uit eigen beweging een onderzoek gevoerd naar de *“actualiteit van de titel”*, naar *“de huidige regulariseerbaarheid”* of *“de mogelijkheid tot het uitwerken van een planologische oplossing, gelet op de huidige beleidsmatige context”*. Indien een planinitiatief mogelijk is wordt deze piste actief benaastigd.

Bij dossiers waarin ingezet kan worden op de ambtshalve uitvoering, wordt de beslissing tot het opstarten ervan eerst genomen na *“toetsing van het stedenbouwkundig misdrijf aan de*

inhoudelijke prioriteiten zoals vastgesteld in het handhavingsprogramma RO". Indien *"de aard van het misdrijf en het bestemmingsgebied waarin het misdrijf plaats vond"*, niet vallen onder de prioriteiten moet de uitvoering *"niet langer geactiveerd worden"*. Er dient ook een *"actuele beoordeling van de goede plaatselijke ordening volgens de criteria die op dat moment worden aangewend bij het opmaken van een gerechtelijke herstellvordering"* te gebeuren. Enkel in *"affirmatief geval"* wordt tot ambtshalve uitvoering over gegaan.

Ten slotte wordt, *"in de dossiers waarin de uitvoering wordt verder gezet"*, aan de betrokkene eerst voorgesteld een dading te sluiten zoals bedoeld in art. 6.3.5 VCRO.

76. M.b.t. de gevolgen van de uitvoering moet het onroerende goed een duidelijk juridisch statuut krijgen. Dit wordt gerealiseerd door het herstellattest, het proces-verbaal van uitvoering of het proces-verbaal van ophef van het stakingsbevel.

3.3.7.2 Reflecties en suggesties

1° Nogmaals op dezelfde steen: vermijd vage begrippen in een dergelijke, maatschappelijke relevante context

77. De Raad kan zich vinden in de uitgewerkte beleidsrichtlijnen.

78. De enige aanbeveling is dat zoveel mogelijk de voorkomende, vage(re) begrippen best in het Handhavingsprogramma worden geëxpliciteerd.

Er kan vb. worden gedacht aan begrippen zoals *"concrete indicaties"* van *"nakende solvabiliteit"* (ontwerp, blz. 25, laatste paragraaf).

Zo wordt best ook geëxpliciteerd wat concreet wordt bedoeld met *"de aard van het misdrijf"* en het *"bestemmingsgebied"* die niet vallen onder de prioriteiten om finaal tot ambtshalve uitvoering over te gaan (ontwerp, blz. 27, laatste paragraaf).

Best wordt in het Handhavingsprogramma ook het *framework* verankerd van hoe een proactieve vermogensscreening zal worden gerealiseerd.

2° Stel scherp volgens welke criteria de tijdelijke opschorting van de invordering of de gedeeltelijke invordering van een opeisbaar geworden dwangsom of dwangsomschuld kan worden bevolen en vermijd patchwork.

79. Een punt dat naar het oordeel van de Raad niet voldoende aan bod is gekomen in het ontwerp, zijn de concrete beleidsrichtlijnen over op welke wijze en op basis van welke criteria de bevoegdheid wordt uitgeoefend om te beslissen tot de gedeeltelijke invordering van opeisbaar geworden dwangsommen c.q. de tijdelijke opschorting van de invordering van opeisbaar geworden dwangsommen.

Dit is met het OHD (des te meer) van belang, omdat naast de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering (zie art. 6.3.12 VCRO), ook de stedenbouwkundige inspecteur (en de burgemeester) een soortgelijke matigingsbevoegdheid werd toegewezen, zowel in het gerechtelijk spoor (art. 6.3.4., § 2, tweede lid VCRO) als in het bestuurlijk spoor (bij een last onder dwangsom t.a.v. de dwangsomschuld, zie art. 6.4.16, derde lid VCRO).

Deze bevoegdheden zijn als concurrente bevoegdheden opgevat (in de juridische betekenis ervan), d.w.z. dat de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering en de stedenbouwkundige inspecteur (en de burgemeester) op voet van gelijkheid tot een matiging kunnen besluiten.

Ook hier wordt best op voorhand een *framework* van duidelijke beleidsrichtlijnen opgenomen, eerder dan met *patchwork* disparate beslissingen beleidsmatig te moeten zien te verzoenen.

Samenvatting:

Het uitvoeringskader wordt best nog meer expliciet en duidelijk geformuleerd.

Het Handhavingsprogramma dient verder aangevuld met duidelijke beleidsrichtlijnen- en aanbevelingen op welke wijze de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester op een zo geconcentreerd mogelijke wijze hun matigingsbevoegdheid inzake de invordering van gerechtelijke dwangsommen of dwangsomschulden n.a.v. een last onder dwangsom uitoefenen.

3.4. OD 3: Versterken van partnerschappen en inzetten op transparantie

3.4.1. Samenwerking en informatie-uitwisseling (1.)

3.4.1.1. Ontwerp

80. Met het ontwerp wordt zich rekenschap gegeven van de noodzaak tot samenwerking tussen de zgn. interne en externe handhavingspartners. Hoewel elk beleidsniveau zijn eigen prioriteiten nastreeft, wordt gesteld dat de handhavingspartners van elkaar afhankelijk zijn.

81. Er dient een kenniscentrum te worden uitgebouwd tussen de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, het intern verzelfstandig agentschap Inspectie RWO (hierna; IRWO) en het Departement Ruimte Vlaanderen. Voorafgaand overleg met het Departement Ruimte Vlaanderen is noodzakelijk telkens wanneer IRWO beleidsmatige standpunten inneemt, weze het zelfs door de (enkele) concrete toepassing ervan op het terrein.

Verder moet er vast en structureel overleg komen, o.a. in de schoot van de VHHRM.

82. Ten slotte moet er ook intern, op Vlaams niveau tot samenwerking worden gekomen, o.a. door een vorm van operationele samenwerking met milieu-inspectie en eventueel ook met andere beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid, tot zelfs met derde-diensten (vb. op lokaal of federaal niveau).

Deze samenwerking dient jaarlijks geëvalueerd.

3.4.1.2. Reflecties en suggesties

1° *Hoed u voor bestuurlijke betutteling. Ga resoluut voor klantvriendelijkheid en gelijkwaardigheid*

83. De Raad kan zich vinden in de voorop gestelde beleidsrichtlijnen en beleidsaanbevelingen, met deze bemerking:

In het licht van het subsidiariteitsbeginsel dat in alle onderdelen van de ruimtelijke ordening zijn doorgang vindt, moet wel erover worden gewaakt dat de “*algemene regiefunctie*” van het Vlaams Gewest niet in de praktijk neerkomt op bestuurlijke betutteling.

De regiefunctie dient vanuit een *klantvriendelijke visie op dienstverlening* te worden opgevat met responsabilisering van sterke lokale handhavingspartners als streef- en einddoel, zonder dat de minder “prettige taken” naar het Vlaams Gewest worden doorgeschoven (vgl. HHP, punt 7.6.3).

Lokale besturen die sterk staan hoeven geen ondersteuning meer, maar worden inderdaad best actief betrokken in het handhavingsbeleid. Het verder blijven uitrollen van “ondersteuning” kan zelfs als betutteling overkomen. Door een meer actieve betrokkenheid op waarlijke voet van gelijkwaardigheid kan een vorm van nog meer wederzijdse kennisoverdracht ontstaan.

Er wordt dan ook best een uitdovend traject uitgestippeld voor de “*omkadering*” van de lokale handhavingspartners. Een doordacht doch eindigend ondersteuningstraject is aan de orde (zie Beleidsnota 2014-2019 Omgeving, OD 9. Operationalisering decreet omgevingsvergunning).

Dit traject dient in het verlengde te liggen van de keuze om met de introductie van de omgevingsvergunning niet langer in “ontvoogdingsvoorwaarden” te voorzien. Met het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning werden alle 308 Vlaamse steden en gemeenten immers in één beweging *de jure* ontvoogd.

Samenvatting:

De Raad schaart zich achter de idee van handhavingspartnerschap en onderlinge en wederzijds transparantie binnen en tussen de diverse beleidsniveaus.

Vanuit de gewenste subsidiariteit moet wel een rol van het Vlaams Gewest als “regisseur” vanuit een *servicegerichte* visie worden ingevuld en moeten vormen van (verhopen) bestuurlijk medebewind of voogdij vanuit het Vlaams Gewest worden vermeden.

3.4.2. Transparantie, communicatie en vertrouwen (werking) (2.)

3.4.2.1. Ontwerp

84. Het ontwerp kristalliseert zich uit rond drie bouwstenen: 1° transparantie, die begint bij een “*eenvoudige en heldere regelgeving*”; 2° onderling vertrouwen en openheid tussen de handhavingspartners, vanuit een gewestelijke regieverdeling en explicitering van de beleidscriteria en 3° transparantie en communicatie naar de burger, met een “*communicatieplan*” om de communicatie op alle niveaus te optimaliseren, een eerstelijnsverantwoordelijkheid voor de lokale besturen en een gewestelijk digitaal loket waartoe de burger zich kan wenden.

3.4.2.2. Reflecties en suggesties

85. De Raad kan zich vinden in het vooropgestelde communicatiebeleid en het streven naar transparantie en wederzijds en onderling vertrouwen, met dien verstande dat (zie punt 77 van dit advies) de “*gewestelijke regieverdeling*” niet denatureert tot bestuurlijk medebewind of bestuurlijke voorgedij t.a.v. de lokale besturen.

Samenvatting:

De Raad schaart zich achter een transparante communicatie tussen de verschillende beleidsniveaus en naar de burger. De diverse overheden moeten kunnen samenwerken in een open geest en op basis van wederzijds vertrouwen.

Best wordt ook hier vermeden dat de “*gewestelijke regieverdeling*” ervaren zou worden als bestuurlijke betutteling vanuit het Vlaams Gewest.

3.5. OD 4: Werken aan datakwaliteit, analyse & rapportering

3.5.1. Ontwerp

86. De Databank Handhaving Ruimtelijke Ordening zal door het Departement Ruimte Vlaanderen verder worden uitgebouwd. Er moet een cijfermatige weergave van het beleid kunnen worden gemaakt. De data moeten de inzet van handhavinginstrumenten weergeven. Naast een cijfermatige analyse is ook een procesanalyse noodzakelijk mogelijk. Er moet worden gewerkt met één systeem, één bron waaruit kan worden gepuurd, met maximaal gebruik van bestaande systemen.

Een inhoudelijke analyse moet duiding geven aan de cijfers. Ook een risicoanalyse is vereist.

De Arrestendatabank van IRWO moet ruimer toegankelijk zijn en ruimer kunnen worden benut.

Als kritische succesfactor wordt ernaar gestreefd de cijfers en rapportering binnen een redelijke termijn ter beschikking te stellen. Er wordt “*indicatief*” naar een termijn van drie maanden na afsluiten van elke jaarlijkse periode gestreefd.

3.5.2. Reflecties en suggesties

87. De Raad kan zich vinden in het ontwerp.

88. Ook hier is de Raad van oordeel dat een zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyse dient te gebeuren. Met het oog op een nog meer efficiënte handhaving op het terrein, sluit de Raad zich aan bij de noodzaak tot een risicoanalyse die gepuurd hoort te kunnen worden uit een unieke Handhavingsmonitor.

Wat de Handhavingsmonitor betreft, kan worden verwezen naar de eerdere suggestie in dit advies om *output* te meten, en i.h.b. om ook oog te hebben voor uitval, dit om de effectiviteit van de ingezette handhavinginstrumenten te monitoren (zie “2.1. Analyse”, punt 6.e.v.).

89. Gelet op de VHHRM als beleidsadviserend orgaan bij uitstek, dringt m.b.t. de uitrol van OD 4 zich aan dit orgaan niet alleen een rol op als “informatieverzamelaar”, maar ook als trekker met een actieve inbreng.

90. Wat de Arrestendatabank van IRWO betreft is een nog meer overzichtelijke en telkens zo actueel en volledig mogelijke boomstructuur met *meta-tags* aangewezen.

Samenvatting:

Een goede Handhavingsmonitor is onontbeerlijk. Die moet vooral *output* meten in functie van het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1). Ook wordt best de uitval duidelijk meetbaar, dit om zo efficiënt en effectief als mogelijk te handhaven.

De bestaande Arrestendatabank van IRWO hoort ook verder uitgebouwd en toegankelijk(er) te worden gesteld.

3.6. OD 5: Financiering van het handhavingsbeleid

91. Het ontwerp werkt geen financiële kengetallen, en geen analyse ervan uit en formuleert geen beleidsrichtlijnen of beleidsaanbevelingen.

92. Los van het derde, mogelijke verbetertraject (zie OD 6), verdient het aanbeveling dat het Handhavingsprogramma een accuraat en actueel beeld maakt van de financiering van het handhavingsbeleid.

93. De Raad beveelt aan dat de inkomsten die door handhavingsactiviteiten van de lokale besturen thans aan het Herstelfonds toekomen, in de toekomst mede aan de lokale besturen zelf toekomen. Dit kan de steden en gemeenten stimuleren tot het nog meer optimaliseren van de handhavingsactiviteiten.

Samenvatting:

Het Handhavingsprogramma moet objectieve en betrouwbare financiële cijfers en kengetallen bevatten en moet ook een analyse ervan maken.

De inkomsten die door handhavingsactiviteiten worden gegenereerd, moeten niet langer uitsluitend toekomen aan het Vlaams Gewest, maar mede aan het bestuur dat de handhavingsactiviteiten ontplooid.

3.7. OD 6: Mogelijke verbetertrajecten

94. Een eerste verbetertraject is een mogelijke aanpassing van de regelgeving in functie van het reduceren van het historisch passief.

Een tweede is een onderzoek inzake monitoring en risicoanalyse in het handhavingsbeleid m.i.v. analyse van de bronnen.

Een derde is een onderzoek naar de financiering van de handhaving van de lokale besturen.

95. De Raad sluit zich aan bij deze mogelijke verbetertrajecten, met de volgende suggesties.

1° Denk na over een “omgevingsattest”

De Raad wijst m.b.t. het eerste mogelijke verbetertraject ter aanvulling op rechtspraak die stelt dat het handhavend bestuur de bevoegdheid heeft om een herstelbeleid te voeren, waarbij het bestuur beslist of het al dan niet een herstelmaatregel zal vorderen (Cass. 23 september 2008, P.08.0280.N.). Ook meer recent wordt aanvaard dat een ruim tijdsverloop in aanmerking komt bij de beoordeling van de wettigheid van de herstellvordering, in die zin dat door de aldus gewijzigde omstandigheden een verder herstel zoals gevorderd herstel kennelijk onredelijk kan voorkomen (Cass. 14 januari 2014, P.12.1015.N).

Zowel voor die dossiers die vallen onder het historisch passief, als die dossiers waarin vroeger of actueel werd besloten om af te zien van het (verder) vorderen van herstel in het kader van een herstelbeleid, verdient het aanbeveling een afdoende oplossing te bieden voor het statuut van het goed in kwestie.

De mogelijkheid van toetsing van de (historisch) gegroeide situatie – ongeacht of al dan niet reeds gerechtelijk werd optreden – aan de concrete actuele goede ruimtelijke ordening van de plaats door een onafhankelijk gezaghebbend college zou aan het (historisch gegroeid) passief een maatschappelijk aanvaardbare oplossing kunnen geven.

De afgifte van een actueel omgevingsattest zou ter zake het statuut van het goed kunnen regelen waaraan (nieuwe of vernieuwde) rechten of mogelijkheden zouden kunnen worden ontleend.

Een dergelijke systeem spoort eveneens met het Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019 waarin de evaluatie van de bestaande instrumenten in de VCRO met het oog op meer duidelijkheid en rechtszekerheid ten aanzien van de stedenbouwkundige vergunningstoestand van bestaande gebouwen wordt vooropgesteld (blz. 63).

2° Meet de effectiviteit van de nieuwe regelgeving

96. Verder verdient het aanbeveling een vierde verbetertraject te verankeren in het Handhavingsprogramma, m.n. een recurrente wetsevaluatie, waarbij de effectiviteit van nieuwe regelgeving *sensu lato* wordt gemeten, vanuit het beleidsmatig doel om binnen de Vlaamse overheid zo veel als mogelijk naar eenvoudig en doeltreffend optreden (vb. op vlak van wetsmatiging) te streven (zie Beleidsnota 2014-2019 Omgeving, SD 3, “Eenvoudig en doeltreffende instrumenten).

Samenvatting:

De vooropgestelde verbetertrajecten kunnen worden bijgetreden.

Ter aanvulling kan m.b.t. het eerste mogelijke verbetertraject, het geven van een statuut aan gebouwen waarbij een actuele toets aan de goede ruimtelijke ordening aangeeft dat deze kunnen worden behouden/aangepast i.f.v. de goede ruimtelijke omgeving d.m.v. een “omgevingsattest”, een oplossing bieden voor de huidige rechtsonderzekerheid waarin bepaalde onroerende goederen, waaronder het zgn. historisch passief of dossiers waarin is beslist geen herstel te vorderen, zich bevinden.

Vanuit een streven naar wetsmatiging, wordt best ook een recurrente wetsevaluatie als mogelijk verbetertraject opgenomen.

4. BESLUIT

97. De Raad vindt dat met het ontwerp een goede basis is gelegd om in een gedragen en volwaardig Handhavingsprogramma uit te monden.

Algemeen verdient het aanbeveling zoveel als mogelijk alle beleidsrichtlijnen en beleidsaanbevelingen terug te koppelen aan het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (SD 1) en de OD's en de uitrol van deze zoveel mogelijk hierop af te stemmen.

Bij de uitrol van de OD's verdient het aanbeveling te vertrekken vanuit een integrale trajectanalyse, waarbij het volledig (mogelijke) handhavingstraject m.i.v. het gerechtelijk en bestuurlijk spoor in kaart wordt gebracht, en vanuit een *ketenaanpak* met welbepaalde *sleutelmomenten* de realisatie van de goede ruimtelijke ordening beleidsmatig wordt geoperationaliseerd.

Hierbij moet nog meer aandacht worden besteed aan het vermijden van onduidelijke begrippen en moet zo veel als mogelijk worden gestreefd naar transparante en concrete criteria.

Het doel moet een leesbaar en uitvoerbaar Handhavingsprogramma zijn, dat door de terrein- en andere verantwoordelijken in de praktijk kan worden omgezet en dat naar de burger een gelijke en rechtszekere toepassing verzekert.

98. Hieronder worden de beleidsaanbevelingen opgesomd en ingekaderd in de krachtlijnen, strategische en operationele doelstellingen van het ontwerp.

A. KRACHTLIJNEN EN STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN

Het Handhavingsprogramma vertrekt best vanuit het principe dat bindend is voor de (gewestelijke) actoren en dat het (rechts)zekerheid biedt voor de vermoedelijke overtreder(s). Het verdient, met klem, de gehanteerde begrippen te verduidelijken ze aldus trefzekerder te maken.

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

- 1. Bouw een volwaardige interdepartementale handhavingsmonitor (zie randnummer 6 e.v.).*

De Raad beveelt aan dat de Handhavingsmonitor verder wordt uitgebouwd, vooral rond de *output* van de betrokken handhavingsactoren, mede ook in functie van de nieuwe bestuurlijke handhavingsinstrumenten. Deze Handhavingsmonitor wordt best als een interdepartementaal project aangepakt, met actieve samenwerking tussen de Departementen Ruimte Vlaanderen en Leefmilieu, Natuur en Energie, het op te richten Departement Omgeving.

2. *Maak een uitvoerbaar inhoudelijk handhavingsprogramma i.p.v. een procedureel plan (zie randnummer 12 e.v.).*

Het verdient aanbeveling de OD's (zie OD 1) nog meer af te stemmen op de SD's, i.h.b. op SD 1, waarin het primaat van de realisatie van de goede ruimtelijke ordening is vastgelegd. Best wordt hierbij vertrokken vanuit een integrale trajectanalyse om de handhaving vervolgens te optimaliseren (zie SD 2) via een zo doordacht mogelijke trajectaanpak (zie OD 2).

B. OPERATIONELE DOELSTELLINGEN

De Raad formuleert als voorafname dat een correcte uitvoering van plannen en vergunningen een doel is van de handhaving, doch te moduleren in functie van de aantasting van de "goede ruimtelijke ordening.

1. Handhaven vanuit prioriteiten (OD 1)

De Raad schaart zich achter de beleidskeuze om te handhaven vanuit prioriteiten.

Naar het oordeel van de Raad is het mogelijk om een prioritair handhavend optreden van de gewestelijke terreinverantwoordelijken te moduleren vb. in functie van 1° het recente karakter van de schending, 2° bepaalde actiepunten van bovenlokaal of Vlaams niveau, en 3° de ernst van de schending, waarbij de ruimtelijke impact centraal hoort te staan, maar met inachtneming van de volgende beleidsaanbevelingen:

1. *Vermijd ruis op de toetsstenen (zie randnummer 22).*
2. *Concretiseer de actiepunten (zie randnummer 23).*
3. *Concretiseer de (sub)criteria, vb. wat wordt begrepen onder "ernst" en "manifest" (zie randnummer 24).*
4. *Koppel de (sub)criteria aan SD 1 en de realisatie van de goede ruimtelijke ordening (zie randnummer 25).*
5. *De hoedanigheid van de overtreder is, behalve in het punitieve luik, in beginsel geen relevant criterium (zie randnummer 26).*

2. Optimalisatie via een trajectaanpak (OD 2)

De Raad kan zich vinden in een optimalisatie via een trajectaanpak.

- a) Inzake de verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijk traject

De beleidsrichtlijn om bij stedenbouwkundige inbreuken en bij de meeste stedenbouwkundige misdrijven waar het openbaar ministerie niet tegen optreedt, het herstel te benaarstigen via het gerechtelijk spoor, komt de Raad als doordacht voor, waarbij de maatschappelijke relevantie van de bescherming van de ruimtelijke ordening wordt gerespecteerd. De Raad schaart zich achter de visie dat met de bestuurlijke maatregelen (bestuursdwang en last onder dwangsom) een ‘voorzichtige start’ wordt genomen.

De modaliteiten voor de keuze voor bestuurlijk herstel vereisen de volgende aanpassingen:

- 1. de VCRO laat niet toe aan de procureur des Konings voorbij te gaan, zelfs niet bij hoogdringendheid of in “ruimtelijke crisissituaties” (zie randnummer 35).*
- 2. het Handhavingsprogramma moet nog regelen hoe zal worden gehandeld indien de zaak voor de strafrechter is zonder vordering van het openbaar ministerie (zie randnummer 36).*
- 3. het herstelbeleid van de handhavende overheid vereist beleidsregels, het verdient aanbeveling in het Handhavingsprogramma criteria te veruitwendigen waaraan het handhavend bestuur zijn beleid kan toetsen om al dan niet over te gaan tot reparatief handhaven (zie randnummer 37).*

b) Inzake de inzet van instrumenten

De Raad deelt de visie dat naar een goede mix dient te worden gestreefd, en formuleert de volgende beleidsaanbeveling.

- 1. Werk met een visie en voorzie in een integraal handhavingstraject (zie randnummer 39 e.v.).*

c) Inzake de preventieve fase

Om te streven naar nog meer efficiëntie (SD 2) verdient het aanbeveling te werken aan een risicoanalyse van de vergunningen en meldingen.

Verder formuleert de Raad de volgende suggesties:

- 1. M.b.t. de aanmaning is het voor het bestuur en de vermoedelijke overtreder is het veel overzichtelijker en preventiever, wanneer en in welke omstandigheden hij altijd een aanmaning krijgt (zie randnummer 44).*
- 2. Het stakingsbevel moet bijdragen tot de goede ruimtelijke ordening (zie randnummer 45).*
- 3. De vraag dringt zich op of de nieuwe strafbaarstelling van artikel 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO niet is ingevoerd op wankelende beleidsgronden, en op zijn beurt de grondslag kan bieden voor een stakingsbevel. De vraag kan ook worden gesteld of de stillegging op grond van deze van nieuwe strafbaarstelling niet moet gepaard gaan met meer nauwkeurig omschreven criteria, opdat van meet af aan dezelfde feiten ook overal op dezelfde wijze worden stilgelegd/niet stilgelegd (zie randnummer 45 tot 47).*
- 4. Er moet werk worden gemaakt van objectieve, transparante, pertinente en redelijke criteria voor de intrekking/opheffing van het stakingsbevel (zie randnummer 48).*

5. *De hoorplicht dient georganiseerd te worden (zie randnummer 49).*
6. *Er worden best beleidsrichtlijnen voor de “toegevoegde maatregelen” zoals bedoeld in artikel 6.4.5 VCRO ontworpen (zie randnummer 50).*
7. *Als herstel wordt verleend, moet dit duidelijk worden gemaakt en opgenomen in het vergunningenregister (zie randnummer 51).*

d) inzake het proces-verbaal en verslag van vaststelling

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbeveling:

1. *Sluit beleidsmatig uit dat de verbalisant onderhandelt over de minnelijke schikking (zie randnummer 53).*
2. *Formaliseer het bereikte akkoord vanuit een reflectie van rechtsbescherming (zie randnummer 54).*

e) inzake de sanctionerende fase, de gerechtelijke sancties en de bestuurlijke beboeting

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

1. *Het sepotbeleid moet om redenen van gelijke behandeling worden veruitwendigd (zie randnummer 56 e.v.).*
2. *De criteria inzake de minnelijke schikking moeten om reden van gelijke behandeling worden verduidelijkt (zie randnummer 59).*
3. *Speel open kaart met belanghebbenden en verwittig hen van het sepot. Zij kunnen dan ook verder (zie randnummer 60).*
4. *Verfijn de criteria inzake geldboetes en weet dat de decretale criteria zullen worden getoetst door het HHC en nadien de Raad van State in cassatie (zie randnummer 61).*
5. *Onderscheid de overtreders in functie van hun aandeel in de overtreding (zie randnummer 62).*

f) Inzake de fase van herstel en de bestuurlijke en gerechtelijke herstelmaatregelen

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

1. *Werk concrete richtlijnen uit inzake het (minnelijke) schikkingsbeleid (zie randnummer 64 e.v.)*
2. *Werk voorrangs- en collisieregels inzake het benaarstigen van herstel uit en opteer je voor een protocol, neem dan om reden van gelijke behandeling het framework op in het Handhavingsprogramma (zie randnummer 67).*
3. *Koppel het punitief luik aan het reparatief luik om tot een coherent beleid te komen (zie randnummer 68).*

4. *Bepaal beleidsmatig of en in welke gevallen de in het ongelijk gestelde gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur beleidsmatig een juridictioneel beroep kan indienen tegen de beslissing van de minister (zie randnummer 69).*

g) Inzake de uitvoering van titels

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

1. *Vermijd vage begrippen in een dergelijke, maatschappelijke relevante context (zie randnummer 77 e.v.).*
2. *Stel scherp volgens welke criteria de tijdelijke opschorting van de invordering of de gedeeltelijke invordering van een opeisbaar geworden dwangsom of dwangsomschuld kan worden bevolen en vermijd patchwork (zie randnummer 79.).*

3. Versterken van partnerschappen en inzetten op transparantie (OD 3)

a) Samenwerking en informatie-uitwisseling

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbeveling:

1. *Hoed u voor bestuurlijke betutteling. Ga resoluut voor klantvriendelijkheid en gelijkwaardigheid (zie randnummer 83).*

b) Transparantie, communicatie en vertrouwen (werking)

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbeveling:

1. *Vermijd dat de “gewestelijke regieverdeling” ervaren zou worden als bestuurlijke betutteling vanuit het Vlaams Gewest (zie randnummer 85).*

4. Werken aan datakwaliteit, analyse & rapportering (OD 4)

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

1. *Er dient zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyse te gebeuren. Wat de Handhavingsmonitor betreft. Focus op het meten van output, en heb i.h.b. oog voor uitval (zie randnummer 87 e.v.).*
2. *Gelet op de VHHRM als beleidsadviseerend orgaan bij uitstek, dringt m.b.t. de uitrol van OD 4 zich aan dit orgaan niet alleen een rol op als “informatieverzamelaar”, maar ook als trekker met een actieve inbreng (zie randnummer 89).*
3. *Wat de Arrestendatabank van IRWO betreft is een nog meer overzichtelijke en telkens zo actueel en volledig mogelijke boomstructuur met meta-tags aangewezen (zie randnummer 90).*

5. Financiering van het handhavingsbeleid (OD 5)

De Raad formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

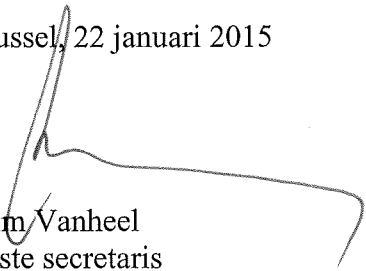
1. *Het Handhavingsprogramma moet objectieve en betrouwbare financiële cijfers en kengetallen bevatten en moet ook een analyse ervan maken (zie randnummer 91 e.v.).*
2. *De inkomsten die door handhavingsactiviteiten worden gegenereerd, moeten niet langer uitsluitend toekomen aan het Vlaams Gewest, maar mede aan het bestuur dat de handhavingsactiviteiten ontplooid (zie randnummer 91 e.v.).*

6. Mogelijke verbetertrajecten (OD 6)

De Raad sluit zich aan bij deze mogelijke verbetertrajecten, en formuleert de volgende beleidsaanbevelingen:

1. *Denk na over een “omgevingsattest” (zie randnummer 95).*
2. *Meet de effectiviteit van de nieuwe regelgeving (zie randnummer 96).*

Brussel, 22 januari 2015


Wim Vanheel
Vaste secretaris


Geert Debersaques
Voorzitter