



Vlaanderen
is ruimte & milieu

Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2015

VLAAMSE HOGE
HANDHAVINGSRAAD
VOOR RUIMTE
EN MILIEU

Foto cover:
© Jan Lamberts
ANB

VOORWOORD

Met het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, kortweg handhavingsdecreet, werd de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving omgevormd tot de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) en kreeg hij de opdracht om ook voor de materie Ruimtelijke Ordening een jaarlijks handhavingsrapport op te stellen.

Voor de materie milieu bestaat de verplichting tot opmaak van een jaarlijks handhavingsrapport al een aantal jaren. Voor de materie ruimtelijke ordening werd met het handhavingsdecreet een quasi identieke bepaling in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening opgenomen.

De bepalingen in het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning inzake de bestuurlijke handhaving zijn nog niet in werking getreden. Dat wordt in februari 2017 verwacht.

De VHRM heeft daarom een eerste rapport voor het jaar 2015 van de bestaande (gerechtelijke) handhaving gemaakt, om op die manier een soort “nulmeting” te verkrijgen, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de bestuurlijke handhaving van het handhavingsdecreet.

Hoewel de cijfers nog geen volledig beeld geven van het gevoerde handhavingsbeleid, geven ze duidelijk de grote lijnen van het gevoerde beleid in 2015 weer.

De VHRM wenst u veel plezier met de lectuur en raadpleging van dit rapport en hoopt dat de bevindingen uit dit rapport een inspiratiebron ogen vormen voor een verdere verbetering van de handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening.

Prof. Dr. Michael G. Faure LL.M.
Voorzitter Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

INHOUD

1	INLEIDING	9
1.1	DECREET VAN 25 APRIL 2014 BETREFFENDE DE HANDHAVING VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING	9
1.2	METHODOLOGIE EN RELEVANTIE HANDHAVINGSRAPPORT RUIMTELIJKE ORDENING 2015	10
1.2.1	Werkwijze	10
1.2.2	Structuur	11
1.2.3	Kanttekeningen	12
1.3	HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	13
2	EVALUATIE VAN HET HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	15
2.1	EVALUATIE VAN HET GEWESTELIJKE HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	15
2.1.1	Gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening	15
2.1.2	Inspanningen met betrekking tot handhavingstaken Ruimtelijke Ordening	16
2.2	EVALUATIE VAN HET GEVOERDE HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING DOOR DE POLITIE ...	20
2.2.1	Algemeen	20
2.2.2	Evaluatie van het gevoerde handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening door de Federale politie	20
2.2.3	Evaluatie van het gevoerde handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening door de Lokale politie ...	20
2.3	EVALUATIE VAN HET GEVOERDE LOKALE HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	25
2.3.1	Gemeenten	25
2.3.2	Verbalisanten voor lokale handhaving ruimtelijke ordening	26
2.3.3	College van burgemeester en schepenen	32
2.4	EVALUATIE VAN DE WERKING VAN DE HOGE RAAD VOOR HET HANDHAVINGSBELEID	34
2.4.1	Soorten adviezen en verzoeken	34
2.4.2	Aantal dossiers gekwalificeerd naar de bevoegdheden van de HRH in 2015	35
2.4.3	Adviezen over de herstellvorderingen gekwalificeerd naar aanvrager in 2015	37
2.4.4	Evaluatie van de adviezen betreffende de herstellvorderingen in 2015	38

2.5	KORTE EVALUATIE VAN DE GEWESTELIJKE UITVOERING VAN DE GERECHTELIJK OPGELEGDE HERSTELMAATREGEL	40
2.5.1	Uitgesproken en betekende vonnissen en arresten waarin een herstelmaatregel werd opgelegd	40
2.5.2	Aantal PV's van uitvoering opgesteld door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur	40
2.5.3	Aantal ingeschreven en gelichte wettelijke hypotheke	40
2.5.4	Bedragen ingevorderde verbeurde dwangsommen	40
2.5.5	Bedragen minnelijke schikkingen	40
3	EVALUATIE VAN DE INZET VAN DE AFZONDERLIJKE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN RUIMTELIJKE ORDENING	42
3.1	RESULTATEN VAN DE UITGEVOERDE CONTROLES RUIMTELIJKE ORDENING	43
3.2	EVALUATIE VAN DE INZET VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN RUIMTELIJKE ORDENING BIJ UITVOERING VAN CONTROLES	44
4	EVALUATIE VAN HET VLAAMSE STRAFRECHTELIJK SANCTIONERINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	47
4.1	EVALUATIE VAN HET BESTUURLIJK SANCTIONERINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	47
4.2	EVALUATIE VAN HET STRAFRECHTELIJK SANCTIONERINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING	47
4.2.1	Instroom	49
4.2.2	Motieven tot seponeren	55
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	59
5.1	CONCLUSIES	59
5.1.1	Inspanningen op het vlak van opsporing en vaststelling	59
5.1.2	Instrumenten	60
5.1.3	Sanctionering	61
5.2	AANBEVELINGEN	62
5.2.1	Inspanningen van handhavingsactoren Ruimtelijke Ordening	62
5.2.2	Instrumenten	64
5.2.3	Sanctionering	64
5.2.4	Monitoring en rapportering van het handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening	65

6	BIJLAGEN	68
6.1	LIJST MET AFKORTINGEN	68
6.2	LIJST VAN TABELLEN	68
6.3	LIJST VAN FIGUREN	70



1 INLEIDING

1.1 DECREET VAN 25 APRIL 2014 BETREFFENDE DE HANDHAVING VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING¹

Met¹ het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (Handhavingsdecreet) werd de verplichting tot opmaak van een globale evaluatie van het handhavingsbeleid inzake Ruimtelijke Ordening voor het eerst opgelegd². Voordien bestond de verplichting tot rapportering inzake de handhaving inzake ruimtelijke ordening slechts fragmentair, in het bijzonder wat de werking van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (HRH) betreft³. Daarnaast maakt de gewestelijke inspectie Ruimtelijke Ordening sinds 1998 jaarlijks een cijfermatige tabel met informatie over de handhavingsactiviteiten inzake ruimtelijke ordening, gebaseerd op de data die ons tot beschikking stonden.

Naar analogie met het beleidsdomein milieu⁴ werd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) een artikel 6.1.3.§2 ingeschreven dat aan de VHRM de opdracht geeft om jaarlijks een handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening op te stellen. Volgens deze decretale bepaling dient het handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening ten minsten de volgende elementen bevatten:

1° een algemene evaluatie van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde gewestelijke handhavingsbeleid;

2° een specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten;

3° een overzicht van de gevallen waarin, binnen de gestelde termijn, geen uitspraak werd gedaan over de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen;

4° een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld stedenbouwkundig misdrijf;

5° een overzicht en vergelijking van het door de gemeenten gevoerde handhavingsbeleid;

6° een inventaris van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden aangewend ter verbetering van de regelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering;

7° aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het handhavingsbeleid.

Het derde punt heeft betrekking op de bestuurlijke handhaving, ingevoerd met het Handhavingsdecreet maar tot op heden nog niet in werking getreden. Over deze punten zal dus nog niet worden gerapporteerd.

1 Publicatie Belgisch Staatsblad 27 augustus 2014

2 Artikel 18 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning

3 Artikel 6.1.40. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en de nota aan de Vlaamse regering bij de principiële goedkeuring van het procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid van 1 oktober 2010

4 Artikel 16.2.5. DABM

1.2 METHODOLOGIE EN RELEVANTIE HANDHAVINGSRAPPORT RUIMTELIJKE ORDENING 2015

1.2.1 Werkwijze

Het opzet van het handavingsrapport Ruimtelijke Ordening is om aan de hand van cijfermatige gegevens een concreet beeld te bieden van het handavingsbeleid Ruimtelijke Ordening dat in het Vlaamse Gewest werd uitgevoerd van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2015.

Om aan dit doel – en de decretaal bepaalde vereisten – te voldoen, heeft de VHRM analoog aan de opmaak van de milieuhandavingsrapporten, een **bevraging-fiche** opgesteld met het oog op de bevraging van de handavingsactoren Ruimtelijke Ordening. Voor dit eerste rapport werden de bestaande fiches voor milieu materieel aangepast zodat ze ook voor de materie ruimtelijke ordening bruikbaar zouden zijn. De Inspectie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) werd met een brief bevestigd. De overige actoren hebben de fiches ingevuld. De resultaten van deze bevragingfiches en de Inspectie RWO bezorgde gegevens zijn de enige bron van informatie voor de opmaak van dit rapport geweest.

In de bevragingfiches werd onder meer gepeild naar het aantal voltijdse equivalenten (VTE) die voor handhaving worden ingezet en naar hun respectievelijke taak in dat proces, ook werd gevraagd naar het aantal uitgevoerde controles tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015, het aantal opgestelde aanvankelijke processen-verbaal en stakingsbevelen en het aantal opgestelde herstellvorderingen.

- ▶ De volgende actoren werden bevestigd over hun activiteiten inzake de handhaving van ruimtelijke ordening tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015:
- ▶ het agentschap IRWO, meer bepaald de inspectie Ruimtelijke Ordening;
- ▶ de Hoge Raad voor het Handavingsbeleid;
- ▶ de Lokale politie;
- ▶ de Federale politie;
- ▶ de steden en gemeenten;

- ▶ de intergemeentelijke verenigingen;
- ▶ het Openbaar Ministerie.

Zoals aangegeven in bovenstaande lijst werden de intergemeentelijke verenigingen, actief inzake de handhaving van het milieurecht, eveneens bevestigd naar hun activiteit inzake Ruimtelijke Ordening. De VCRO bepaalt immers dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om beroep te doen op personeel van een intergemeentelijk samenwerkingsverband⁵.

Vanaf de inwerkingtreding van de bestuurlijke handhaving, zal deze lijst worden uitgebreid met actoren die een rol zullen spelen bij de bestuurlijke handhaving hetzij bij de beboeting hetzij bij het opleggen van een (herstel)maatregel.

Het departement Ruimte Vlaanderen heeft de resultaten van de bevraging verwerkt in een ontwerp handavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2015. Op basis van de informatie, aangeleverd via de gestandaardiseerde fiches, wordt een kwantitatief beeld geschetst van de activiteiten van de handavingsactoren voor het kalenderjaar 2015. De cijfergegevens worden, samen met een tekstuele toelichting, op een grafische wijze weergegeven in een grafiek of een tabel. Op basis daarvan worden de inzichten en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het handavingsbeleid Ruimtelijke Ordening geformuleerd.

Dit ontwerp werd ook besproken en bijgestuurd door de stuurgroep Ruimtelijke Ordening⁶. Daarna werd het concept aan de VHRM overgemaakt. Deze Stuurgroep Ruimtelijke Ordening is een stuurgroep die, in het kader van het Departement Ruimte Vlaanderen, verschillende bij de handhaving ruimtelijke ordening betrokken actoren samen brengt. Daarna werd het concept aan de VHRM overgemaakt. Binnen de VHRM werd het ontwerp eerst besproken en aangepast in de schoot van de

⁵ Artikel 1.4.6.§1 VCRO

⁶ Deze Stuurgroep Ruimtelijke Ordening is een stuurgroep die, in het kader van het Departement Ruimte Vlaanderen, verschillende bij de handhaving ruimtelijke ordening betrokken actoren samen brengt.

VHRM-werkgroep Milieu en Ruimtelijke Ordening en daarna binnen de plenaire VHRM-vergadering, waar het definitief werd goedgekeurd.

1.2.2 Structuur

Decretaal werd bepaald over welke onderwerpen er minimaal dient te worden gerapporteerd. Voor de opmaak van dit Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening werd, zoals aangegeven, ook gewerkt met digitale bevragingfiches voor de handhavingsactoren, net zoals bij de bevraging in het kader van de jaarlijkse milieuhandhavingsrapporten. Net zoals in het milieuhandhavingsrapport, is er gekozen om een andere volgorde te hanteren dan in de opsomming in het handhavingsdecreet.

De focus van hoofdstuk 2 ligt voornamelijk op de inspanningen van de handhavingsactoren. Eerst wordt een evaluatie geboden van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde handhavingsbeleid door de gewestelijke inspectiedienst, de politie, de steden en gemeenten en de intergemeentelijke verenigingen. Er wordt een cijfermatig beeld geschetst van het aantal VTE's dat per actor wordt ingezet voor handhavingstaken en het aantal controles uitgevoerd in 2015. Dit maakt het eveneens mogelijk een beeld te verkrijgen van het gemiddeld aantal controles dat per bevoegde persoon werd uitgeoefend. Daarnaast worden de resultaten van de uitgevoerde controles weergegeven.

Voor het lokale handhavingsbeleid wordt specifiek gepolst of de gemeente bepaalde handhavingsprioriteiten heeft vastgesteld. De aanleiding voor het uitvoeren van een controle - een klacht of op eigen initiatief - wordt ook vermeld. Daarnaast wordt een beeld geschetst van de bouwactiviteit via een cijfermatige weergave van het aantal meldingen en afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen. Het lokale handhavingsbeleid wordt tevens gerelateerd aan het aantal inwoners binnen de gemeente.

De evaluatie van de werking van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid wordt in een apart onderdeel

besproken. Daarin komen de adviezen met betrekking tot de herstellingsvorderingen en de verzoeken in verband met de opgelegde dwangsommen aan bod.

In hoofdstuk 3 ligt de nadruk op het gebruik van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten inzake de ruimtelijke ordening. De instrumenten in de bevragingfiches zijn deze uit de VCRO, namelijk het proces-verbaal en het stakingsbevel, en deze uit het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010,⁷ namelijk de waarschuwing en de aanmaning. Bij een waarschuwing wordt de overtreder er formeel aan herinnerd dat hij/zij een schending heeft gepleegd. De waarschuwing wordt uitgestuurd om aan de betrokkene de mogelijke gevolgen mee te delen van de voortzetting of instandhouding van een overtreding. De waarschuwing is dus een andere figuur dan de raadgeving, die voorzien is in het Handhavingsdecreet. De raadgeving gebeurt op het moment dat er een schending dreigt te worden gepleegd en heeft tot doel die schending te voorkomen. Bij een waarschuwing is de schending reeds gepleegd.

Een aanmaning wordt gegeven als de schending reeds is gepleegd. In dat geval wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Een aanmaning wordt gegeven met het oog om een rechtsherstel te bereiken⁸.

De mogelijkheid tot opleggen van bestuurlijke geldboeten en maatregelen zoals voorzien in het Handhavingsdecreet, is nog niet in werking getreden. Deze instrumenten komen derhalve niet aan bod in dit Handhavingsrapport dat over 2015 handelt.

Hoofdstuk 4 'Evaluatie van het Vlaams sanctiebeleid' geeft vervolgens een overzicht van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde vervolgingsbeleid door het Openbaar Ministerie. De gemeentelijke administratieve sancties maken geen deel uit van het Handhavingsdecreet en zullen bijgevolg niet verder worden besproken in dit hoofdstuk.

⁷ http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/Handhavingsplan_ro_2010.pdf

⁸ De definitie van deze begrippen komt uit 'Code van goede praktijk. Aanpak inbreuken ruimtelijke ordening.' van het Agentschap Inspectie RWO, <https://www.rwo.be/LinkClick.aspx?fileticket=iMMTKrKyRg%3d&tabid=15934&mid=22595&language=nl-NL>

In het besluit van dit rapport (hoofdstuk 5) wordt getracht om enerzijds een inventaris op te stellen van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden aangewend ter verbetering van de regelgeving inzake de ruimtelijke ordening, beleidsvisies en beleidsuitvoering en anderzijds aanbevelingen te formuleren voor de verdere ontwikkeling van het handhavingsbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

1.2.3 Kanttekeningen

Daar de bevraging cijfermatig was en geen contextgegevens werden opgevraagd, kan dit ruimte laten voor interpretatie. De leden van de VHRM-werkgroep Milieu & Ruimtelijke Ordening en de leden, vertegenwoordigers en plaatsvervaarders van de VHRM kregen de mogelijkheid om, na de verwerking van de gegevens, inhoudelijk commentaar bij de data te geven en zo de uitkomsten in een breder kader te plaatsen.

In tweede instantie dient gewezen te worden op het feit dat dit handhavingsrapport hoofdzakelijk is gebaseerd

op bevragingenfiches gericht aan de handhavingsactoren en dat de responsgraad geen 100%⁹ bedraagt. Hoewel de verschillende relevante actoren officieel werden aangeschreven en een medewerkingsverplichting bestaat voor de actoren die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest, is er geen sprake van een volledige respons. Dit betekent dat de cijfergegevens niet geheel representatief zijn en de conclusies ook in dit licht dienen te worden gelezen.

Aan dit eerste handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening zijn er dus onvermijdelijke grenzen. Het vormt echter een eerste stap in een globale evaluatie van het handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest en wil op deze wijze een meerwaarde bieden voor beleidsmakers en voor de betrokken handhavingsactoren.

Wanneer de beperkingen inzake de bestuurlijke handhaving in werking zullen zijn getreden, zullen, conform de decretaal opgelegde verplichtingen, de data terzake in een volgend rapport worden opgenomen.

⁹ Voor de responsgraad van de bevraging kan verwezen worden naar de volgende hoofdstukken.

1.3 HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019¹⁰ bevat de ambitie voor een efficiëntieverhoging bij, en meer samenwerking en afstemming tussen alle diensten die als taak hebben om Vlaamse regelgeving te handhaven en overtredingen te beteugelen. Er wordt gestreefd naar een stroomlijning van de procedures in de bestaande Vlaamse handhavingsregelingen.

Verder worden in het kader van de modernisering van het instrumentarium en de creatie van een nog efficiëntere overheid de beleidslijnen en –prioriteiten van de handhaving van de omgevingsvergunning verder uitgewerkt in het handhavingsprogramma. Daarin wordt ook aangegeven hoe de instrumenten van bestuurlijke handhaving optimaal kunnen worden ingezet. Tevens wordt er gestreefd naar een oplossingsgerichte en klantvriendelijke omgevingsadministratie waarbij de administraties oplossingen aanreiken en faciliteren om een project vooruit te helpen en fungeren als kenniscellen die meewerken aan het vormen van draagvlak, steeds met het oog op het algemeen belang. Ook op het vlak van handhaving dient de redelijkheid te primeren en staat oplossingsgerichtheid en klantvriendelijkheid centraal. Het decretaal kader waarbinnen wordt gewerkt, dient deze oplossingsgerichte manier van werken te ondersteunen.

De beleidsnota Omgeving 2014-2019 van Vlaams minister Joke Schauvliege¹¹ legt strategische en operationele doelstellingen inzake handhaving ruimtelijke ordening vast. Specifiek voor handhaving is de strategische doelstelling 3 “Eenvoudige en doeltreffende instrumenten” zoals verder geconcretiseerd in operationele doelstelling 14. “Verdere uitbouw gericht handhavingsbeleid” van belang¹². Naast de hierboven vermelde principes uit het Regeerakkoord, wordt de nadruk gelegd op gerichte en rechtvaardige handhaving. Het voorkomen van bouw misdrijven en het zo vroeg mogelijk optreden tegen bouw misdrijven is een belangrijke beleidsdoelstelling evenals het streven naar een zo spoedig mogelijk herstel mocht het bouw misdrijf toch gepleegd zijn. De basis voor samenwerking tussen de gewestelijke en de lokale overheid is het subsidiariteitsprincipe.

De principes vervat in die beleidsdocumenten vormden de basis voor de uitwerking van het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening. Specifiek kan nog de zuinige inzet van de handhavingsinstrumenten aangehaald worden: op elke initiële actie zou een volledig traject moeten volgen, dat beëindigd wordt met een duidelijk eindresultaat¹³.

10 <http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/60797>

11 <http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/65581>

12 Beleidsnota 2014-2019 Omgeving, p.26-28

13 Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, goedgekeurd door het Vlaams parlement op 18 november 2015, p. 13, ste alinea



2 EVALUATIE VAN HET HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

In dit hoofdstuk wordt een evaluatie van het Vlaamse handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2015 weergegeven. Het betreft een rapportering inzake de handhavingsactiviteiten van de verschillende gewestelijke actoren in 2015.

2.1 EVALUATIE VAN HET GEWESTELIJKE HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

2.1.1 Gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening

De VCRO bepaalt in artikel 6.1.5 dat de stedenbouwkundige inspecteurs en de andere door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren bevoegd zijn om de in titel VI van de VCRO omschreven misdrijven op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal. Om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten, hebben ze toegang tot de bouwplaats en de gebouwen. De stedenbouwkundige inspecteurs worden nominatief aangewezen bij besluit van de administrateur-generaal. Voor de andere ambtenaren geldt het besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000 houdende de aanwijzing van ambtenaren die bevoegd zijn om de misdrijven op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedenbouw op te sporen en vast te stellen, laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009. Dit besluit bepaalt dat de ambtenaren van niveau A tot en met D van het agentschap Inspectie RWO van het Vlaams Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed bevoegd zijn om de misdrijven, omschreven in titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, op te sporen en vast te stellen¹⁴.

De gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening werd in de bevragsingsfiche verzocht om voor 2015 het aantal inspecteurs, het aantal VTE besteed aan handhavingstaken door deze inspecteurs en het aantal VTE besteed aan administratieve ondersteuning mee te

delen. De hoeveelheid voltijdse equivalenten (VTE) geeft een vollediger beeld van de effectieve inzet met betrekking tot de handhavingstaken dan het aantal alleen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het aantal personeelsleden, hun effectieve inzet en de taken die ze uitvoeren.

TOTAAL AANTAL PERSONEELSLEDEN: 59	AANTAL	VTE	TOTAAL VTE HAND- HAVINGS- TAKEN
INSPECTEURS	19		
Effectieve handhavingstaken		14,64	14,64
Andere taken		2,85	
Totaal		17,49	
VERBALISANTEN DIE GEEN INSPECTEUR ZIJN	13	9,8	9,8
ADMINISTRATIEVE ONDERSTEUNING	16	14,51	
TOTAAL	48	41,8	24,44

Tabel 1. Personeelsleden in de gewestelijke inspectiedienst RO eind 2015

De inspectiedienst geeft aan dat zij eind 2015 over 59 personeelsleden beschikte. Hiervan zijn er 11 mensen die andere taken hadden of specifiek ingezet werden voor taken van inspectie Onroerend erfgoed: De taakverdeling onder de 48 personeelsleden RO is als volgt:

¹⁴ Dit besluit is gewijzigd in 2016 ten gevolge van de integratie van de opdrachten inzake ruimtelijke ordening van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

- ▶ 19 inspecteurs, verdeeld over Brussel en de 5 provinciale buitendiensten;
- ▶ 13 verbalisanten die geen inspecteur zijn;
- ▶ 16 personen die worden ingezet voor administratieve ondersteuning.

De VCRO bepaalt dat de stedenbouwkundige inspecteurs belast zijn met taken inzake handhaving, vermeld in titel VI. Handhavingsmaatregelen¹⁵. Zij hebben opsporings- en verbalisatiebevoegdheid¹⁶, kunnen een stakingsbevel opleggen¹⁷ en bekrachtigen¹⁸, een herstelmaatregel vorderen¹⁹ of een minnelijke schikking treffen²⁰. Aan hen is ook de bevoegdheid verleend tot opmaak van een proces-verbaal van vaststelling van vrijwillige uitvoering van een herstelmaatregel opgelegd in een rechterlijke uitspraak, na controle ter plaatse²¹.

De bevoegdheid van de verbalisanten is beperkt tot opsporen en vaststelling door een proces-verbaal²² en het opleggen van een stakingsbevel²³.

Tot slot geeft de tabel weer hoeveel VTE aan administratieve ondersteuning van de handhavingstaken wordt besteed. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zuiver administratieve taken, zoals registratie van de inkomende briefwisseling en verzending en aan dossier ondersteunende taken, zoals het kadastraal en binnen de ruimtelijke context lokaliseren van klachten of bouw misdrijven, opvragen en opzoeken van informatie relevant voor de dossierbehandeling, opmaken van documenten aan de hand van typeformulieren, etc. Dit verklaart waarom er binnen de gewestelijke diensten bijna evenveel VTE met administratieve taken belast zijn als dat er inspecteurs handhavingstaken vervullen.

Naast deze omschreven taken wordt een groot deel van de hierboven ingezette tijd besteed aan de uitvoering

van de gerechtelijke uitspraken en de invordering van boetes en dwangsommen. Een doorgedreven uitvoeringsinspanning betekent dat de personeelsinzet in Brussel louter en alleen voor de uitvoering van gerechtelijke uitspraken alsook voor de boetes is voorzien. De beschreven inzet van personeelsleden en VTE's beslaat dan ook het gehele handhavingstraject en niet alleen de opsporing en vaststelling van initiële inbreuken.

2.1.2 Inspanningen met betrekking tot handhavingstaken Ruimtelijke Ordening

Zoals uit de VCRO blijkt, beschikt de stedenbouwkundige inspecteur over een uitgebreid pakket bevoegdheden waardoor hij/zij meerdere handhavingsinstrumenten Ruimtelijke Ordening kan inzetten gedurende het hele handhavingstraject.

In dit rapport wordt gefocust op de inspanningen die de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening levert bij de start van het handhavingstraject, meer bepaald bij het opsporen en vaststellen van bouw misdrijven. Om de inspanningen op het vlak van de handhaving RO van de gewestelijke inspectiedienst beter te kunnen kaderen, werd gevraagd hoeveel handhavingscontroles er tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015 werden uitgevoerd in het kader van de VCRO. Het omvat zowel de controles naar aanleiding van klachten als op basis van eigen initiatief. De controles in het kader van adviesverlening en/of het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen zijn daarin niet opgenomen.

Het cijfermateriaal dat werd aangeleverd is gebaseerd op eigen tellingen.. Wat de herstellvorderingen betreffen, werden geen gegevens aangeleverd maar werd gebruik gemaakt van het cijfermateriaal aangeleverd door de HRH²⁴.

¹⁵ Artikel 1.4.3., 1° VCRO

¹⁶ Titel 6, Afdeling 3. Toezicht, Art. 6.1.5. VCRO

¹⁷ Titel 6, Afdeling 7. Staking van de in overtreding verrichte werken of handelingen. Art. 6.1.47. VCRO

¹⁸ Titel 6, Afdeling 7. Staking van de in overtreding verrichte werken of handelingen. Art. 6.1.47, §5 VCRO

¹⁹ Titel 6, Afdeling 5. Herstelmaatregelen. Art. 6.1.41. VCRO

²⁰ Titel 6, Afdeling 8. Minnelijke schikking. Art. 6.1.51. VCRO

²¹ Titel 6, Afdeling 6. Uitvoering van de rechterlijke uitspraak. Art.6.1.45. VCRO

²² Zie voetnoot 15

²³ Zie voetnoot 16

²⁴ Zie verder.

2.1.2.1 Aantal controles

Het totaal aantal controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening in 2015 bedraagt 1.138. Voor dit cijfer baseert de dienst zich op het aantal geregistreerde plaatsbezoeken dat door de Inspectie Ruimtelijke Ordening werd uitgevoerd. Omdat deze vorm van registreren nieuw is voor de dienst biedt het cijfer nog geen volledig beeld van alle controles op het terrein, maar moet het als indicatief worden beschouwd.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verhouding tussen het totaal aantal uitgevoerde controles per VTE handhavingstaken uitgevoerd door de stedenbouwkundig inspecteurs en verbalisanten.

TOTAAL AANTAL CONTROLES	1138
totaal VTE handhavingstaken SI's en verbalisanten	24,44
gemiddeld aantal controles/ VTE handhavingstaken	46,56

Tabel 2. Aantal controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst RO in 2015

Hierbij kan worden opgemerkt dat er geen nuance wordt gemaakt wat betreft de invulling van die handhavingstaken. Alle VTE handhavingstaken worden geacht betrekking te hebben op controles, terwijl de stedenbouwkundige inspecteurs ook handhavingstaken uitvoeren in het verdere traject, zoals de opmaak van herstellvorderingen, de bekrachtiging van stakingsbevelen, de uitvoering van vonnissen en arresten. Een deel van de VTE handhavingstaken uitgevoerd door de SI zal daaraan worden besteed.

2.1.2.2 Resultaten van de uitgevoerde controles

Naar analogie met de bevragingfiches voor de andere handhavingpartners, werd ook bij de gewestelijke inspectiedienst gepeild naar de resultaten van de uitgevoerde controles. In eerste instantie is het van belang te weten of er effectief een overtreding was. In tweede instantie rijst de vraag wat de controlerende overheid daarmee heeft gedaan: werd er verder gevolg aan gegeven? Daarna, bij een positief antwoord, werd nagegaan welk handhavinginstrument werd ingezet.

Die bevraging leverde de volgende resultaten op:

- ▶ Geen overtreding: geen informatie beschikbaar
- ▶ Geen actie ten aanzien van de overtreding: geen informatie beschikbaar
- ▶ Waarschuwing²⁵: geen info
- ▶ Aanmaning²⁶: 122. Dit zijn de aanmaningen voordat er een proces-verbaal werd opgemaakt.
- ▶ Bevel tot staking: 79. Er wordt geen onderscheid gemaakt of er al dan niet bijkomende maatregelen werden opgelegd zoals verzegeling en/of inbeslagname van materiaal en materieel. Een stakingsbevel gaat altijd gepaard met een proces-verbaal. Samen met het proces-verbaal wordt een aanmaning tot het zetten van stappen om tot een geregulariseerde toestand te komen aan de betrokkene gestuurd. Deze werden ook allen bekrachtigd door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur²⁷.
- ▶ Proces-verbaal: 538, waarvan 79 met stakingsbevel. Elk stakingsbevel gaat immers gepaard met een proces-verbaal. Het aantal processen-verbaal zonder stakingsbevel bedraagt dus 459. Elke proces-verbaal wordt aan de betrokkene gestuurd met een aanmaning tot het zetten van stappen om tot een geregulariseerde toestand te komen.

25 Voor een definitie van deze term, zie supra 1.2.2., 5^{de} alinea

26 Voor een definitie van deze term, zie supra 1.2.2., 5^{de} alinea

27 De gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur bekrachtigde ook 579 stakingsbevelen van gemeenten en politie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal uitgevoerde controles en de resultaten van die controles. Alleen de handhavinginstrumenten die een rechtstreeks gevolg zijn van een uitgevoerde controle – de waarschuwing, de aanmaning, het stakingsbevel en het proces-verbaal – zijn in rekening gebracht bij het aantal ingezette handhavinginstrumenten. Een herstelvordering is een volgende stap in het traject en wordt hier buiten beschouwing gelaten. De handhavinginstrumenten werden door personeelsleden van de gewestelijke inspectiedienst zelf ingezet.

TOTAAL AANTAL UITGEVOERDE CONTROLES IN 2015	1138
Geen overtreding	geen informatie
Geen actie ondernomen	geen informatie
Aantal ingezette handhavinginstrumenten	739
Waarschuwingen	geen informatie
Aanmaning	122
Bevelen tot staking	79
Processen-verbaal ²⁸	538

Tabel 3. Resultaten van de controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst RO in 2015

Om bovenstaande gegevens te kaderen of te interpreteren, dienen volgende opmerkingen in acht te worden genomen:

- ▶ wat het aantal uitgevoerde controles betreft, is het cijfer gebaseerd op het aantal geregistreerde plaatsbezoeken opgemaakt door de inspectie Ruimtelijke

Ordering in 2015. Daarbij maakt de gewestelijke inspectiedienst het nodige voorbehoud: deze manier van registreren is pas in 2015 ingevoerd en zou nog geen volledig beeld van alle controles op het terrein bieden, maar is wel indicatief;

- ▶ wat de resultaten van de controles betreft, beperkt de gewestelijke inspectiedienst haar antwoord tot een cijfermatige opsomming van de frequentie van inzet van de handhavinginstrumenten aanmaning, stakingsbevel en proces-verbaal. Op de twee eerste vragen, of er effectief een overtreding was en of er in bevestigend geval actie werd ondernomen, werd geen informatie meegedeeld door de gewestelijke inspectiediensten. Ook over de waarschuwing werd niets meegedeeld. Deze gegevens worden namelijk niet geregistreerd.

Uit de tabel blijkt dat op een totaal van 1138 controles er 739 handhavinginstrumenten werden ingezet. Dat betekent dat op 65% van de controles een aanmaning, stakingsbevel of proces-verbaal volgde, 35% van de controles leidden niet tot een dergelijk resultaat. In die laatste categorie zitten de controles waarbij vastgesteld werd dat er geen overtreding is of controles die niet hebben geleid tot het inzetten van één van de vier hierboven vermelde instrumenten. Zo worden er plaatsbezoeken uitgevoerd voor de omgevingsanalyse in het kader van de opmaak van herstelvorderingen en gebeuren er controles naar aanleiding van een melding van uitvoering van een herstelmaatregel die niet resulteren in één van de vermelde instrumenten.

²⁸ Hierin zitten ook de processen-verbaal die worden opgesteld tegelijk met het opleggen van een stakingsbevel. Stakingsbevelen en PV'S zijn 2 te onderscheiden instrumenten en worden aldus ook apart opgenomen in de tabellen

2.1.2.3 Inzet van de handhavingsinstrumenten bij de uitgevoerde controles

Onderstaande tabel geeft de verhouding weer tussen de verschillende soorten handhavingsinstrumenten die werden ingezet. Daartoe wordt alleen rekening gehouden met het aantal controles waarvan het resultaat bekend is. De uitgevoerde controles kunnen niet allemaal leiden tot de inzet van de bevroegde handhavingsinstrumenten aangezien ook controles werden geteld die werden uitgevoerd in situaties die geen betrekking hebben op de controle of er al dan niet sprake was van een overtreding. Daarvan kan sprake zijn bijvoorbeeld bij controles in het kader van de uitvoering van vonnissen en arresten, de opvolging van opgelegde stakingsbevelen, de opmaak van herstelmaatregelen, en de staving van de laatste stand van zaken. Daarom kan het totaal van de uitgevoerde controles ook niet direct worden gerelateerd aan het aantal toegepaste handhavingsmechanismen. Niet elke controle houdt immers een controle op de aanwezigheid van een

overtreding in. Dit levert het volgende beeld op van de gebruikte handhavingsinstrumenten:

HANDHAVINGSINSTRUMENTEN	AANTAL	%
Waarschuwingen	geen info	geen info
Aanmaningen	122	16
Stakingsbevelen	79	11
Processen-verbaal ²⁹	538	73
Totaal aantal controles met gekend resultaat	739	100

Tabel 4. Inzet handhavingsinstrumenten bij controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening in 2015

Uit de tabel blijkt dat het proces-verbaal het instrument bij uitstek is dat door de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening wordt gebruikt na een controle. In slechts 16% wordt alleen of in eerste instantie een aanmaning opgelegd. Ook het aantal controles dat aanleiding geeft tot een stakingsbevel is vrij beperkt.

²⁹ Zie voetnoot 28

2.2 EVALUATIE VAN HET GEVOERDE HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING DOOR DE POLITIE

De VHRM heeft voor de opmaak van dit handhavingsrapport de Federale en de Lokale politie bevraagd in het kader van hun activiteiten betreffende handhaving Ruimtelijke Ordening. Er werd zowel naar personeelsinzet als naar controles voor handhavingsactiviteiten Ruimtelijke Ordening gepeild.

2.2.1 Algemeen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het totaal aantal processen-verbaal dat werd opgesteld door respectievelijk de Federale en de Lokale politie.

POLITIE	AANTAL	%
Federaal	12	0,8
Lokaal	1421	99,2
Totaal	1433	100

Tabel 5. Aantal processen-verbaal inzake RO opgesteld door politiediensten in het Vlaamse Gewest in 2015

In totaal werden door de politiediensten 1433 processen-verbaal opgesteld in het Vlaamse gewest in 2015. 99,2% van deze processen-verbaal werd opgesteld door de Lokale politie en minder dan 1% door de Federale politie.

2.2.2 Evaluatie van het gevoerde handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening door de Federale politie

Naar de federale politie is geen verdere bevraging gebeurd. Dat zou weinig zinvol zijn gelet op de uiterst beperkte rol die zij daarin spelen. De handhaving van de Ruimtelijke Ordening is ook niet als prioritair opgenomen in het nationale veiligheidsplan.

2.2.3 Evaluatie van het gevoerde handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening door de Lokale politie

In het bovenstaande algemene deel (2.2.1) inzake de politiediensten werden de processen-verbaal gevat die door de Lokale politie en de Federale politie in 2015 aangaande ruimtelijke ordening werden opgesteld. De activiteiten van de Lokale politie worden besproken in dit afzonderlijk hoofdstuk.

In de bevraging van de politiezones werd gepeild naar het aantal inwoners in de politiezone, het feit of Ruimtelijke Ordening een prioriteit is binnen hun politiezone, de tijdsbesteding aan handhavingsactiviteiten Ruimtelijke Ordening en het aantal uitgevoerde controles met daaraan gekoppeld het resultaat van de uitgevoerde controles.

In dit onderdeel zal worden gefocust op de responsgraad, het aantal uitgevoerde controles naar aanleiding van klachten en het aantal controles uitgevoerd op eigen initiatief en het gemiddeld aantal controles per VTE.

2.2.3.1 Respons van de Lokale politie op de bevraging

De VHRM ontving een ingevulde bevragsingsfiche van 70 van de 114 politiezones¹⁶ in het Vlaamse Gewest. Dit vertegenwoordigt een responsgraad van 60%.

In onderstaande tabel wordt de responsgraad gekoppeld aan de grootte van de politiezone gebaseerd op het inwonersaantal. Het aantal gemeentes dat in de politiezones ligt die de bevragsingsfiche hebben ingevuld, wordt ook meegegeven.

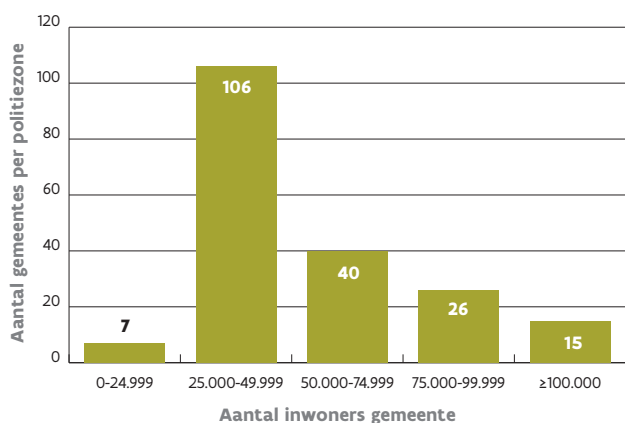
AANTAL INWONERS IN DE POLITIEZONE	AANTAL POLITIEZONES IN DE DESBETREFFENDE KLASSE	AANTAL RESPONDERENDE POLITIEZONES PER KLASSE IN 2015	AANTAL GEMEENTES IN DE RESPONDERENDE POLITIEZONE
0-24999	8	4	7
25000-49999	67	43	106
50000-74999	23	13	40
75000-99999	8	6	26
≥100000	8	4	15
Totaal	114	70	194

Tabel 6. Responsgraad van de Lokale politie in 2015 gekoppeld aan inwonersaantal en aantal gemeenten

Uit de tabel blijkt dat de respons 75% is bij de politiezones met een grootte van 75.000 tot 100.000 inwoners. Voor de andere klassen van politiezone schommelt de respons, maar in elke zone bedraagt de respons minstens 50%.

De responderende politiezones omvatten samen 194 gemeenten. Op een totaal van 308 gemeentes in het Vlaams gewest, geeft dat een dekingsgraad van 63%.

Onderstaande figuur geeft het aantal en de grootte van de gemeenten weer, gelegen binnen de responderende politiezones. De grootte van de gemeenten wordt uitgedrukt op basis van hun inwonersaantal.



Figuur 1. Responsgraad van de Lokale politie in 2015 uitgedrukt in aantal gemeenten per inwonersaantal

2.2.3.2 Ruimtelijke ordening: een prioriteit?

In de bevragsingsfiche werd aan de politiezones expliciet gevraagd of handhaving van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) deel uitmaakt van hun Zonaal Veiligheidsplan. Het feit dat die materie daarin is opgenomen, geeft een indicatie dat de handhaving van die bijzondere wetgeving aandacht krijgt binnen de desbetreffende politiezone.

Daarnaast werd aan de politiezones ook de ruimere vraag gesteld 'of ze zich met de handhaving van de VCRO hadden bezig gehouden in 2015'.

Onderstaande tabel geeft een antwoord op beide vragen:

	JA	NEE	GEEN ANTWOORD
Zonaal Veiligheidsplan	8	61	1
Zich bezig gehouden met de handhaving van de VCRO	41	26	3

Tabel 7. Handhaving VCRO in Zonaal Veiligheidsplan en in de praktijk door Lokale politie in 2015

Uit bovenstaande tabel blijkt dat 8 politiezones van de 70 responderende politiezones de handhaving van de VCRO in hun Zonaal Veiligheidsplan hebben opgenomen. Dat is slechts 11,5% van de 60% responderende politiezones.

Op de vraag of hun politiezone zich met de handhaving van de VCRO in 2015 heeft beziggehouden, is het antwoord positiever: 59% van de 60% responderende politiezones hebben dat inderdaad gedaan. Anderzijds heeft 37% zich helemaal niet bezig gehouden met handhaving van de VCRO, wat een opvallend cijfers is. 4% geeft geen antwoord.

2.2.3.3 Tijdsbesteding van de Lokale politie aan handhavingsactiviteiten ruimtelijke ordening

De VCRO bepaalt in artikel 6.1.5 dat de agenten en de officieren van gerechtelijke politie bevoegd zijn om de in titel VI van de VCRO omschreven misdrijven op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal. Om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten, hebben ze toegang tot de bouwplaats en de gebouwen. Indien ze vaststellen dat er effectief sprake is van een stedenbouwkundig misdrijf of bij afwezigheid van de stedenbouwkundige vergunning op de werf, hebben ze de bevoegdheid om mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van het werk, de handeling of wijziging te bevelen. Indien niemand op de werf aanwezig is, kan dat bevel schriftelijk op de werf uitgehangen worden³⁰. Daarbij zijn zij gerechtigd om alle maatregelen te nemen om het bevel tot staking te kunnen toepassen, met inbegrip van verzegeling en inbeslagname van materiaal en materieel.

De Lokale politie werd in de bevragsingsfiche verzocht om voor 2015 het aantal agenten, het aantal VTE besteed aan handhavingstaken door deze agenten en het aantal VTE besteed aan administratieve ondersteuning door niet-agenten, mee te delen. De hoeveelheid voltijdse equivalenten (VTE) geeft een vollediger beeld van de effectieve inzet met betrekking tot de handhavingstaken dan het aantal alleen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het aantal personeelsleden, hun effectieve inzet en de taken die ze uitvoeren:

AANTAL POLITIEZONES: 70	AANTAL	VTE	TOTAAL VTE HANDHAVINGS-TAKEN
AGENTEN - HANDHAVINGSTAKEN	141	41,3	41,3
NIET-AGENTEN ADMINISTRatieve ONDERSTEUNING		7,3	/
TOTAAL		48,6	41,3

Tabel 8. Personeelsleden Lokale politie specifiek bezig met de handhaving VCRO in 2015

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in de 70 responderende politiezones, 141 agenten actief zijn voor de handhaving VCRO. De hoeveelheid VTE bedraagt 30% van de hoeveelheid agenten die specifiek actief zijn voor de handhaving VCRO. Dat wijst erop dat ruimtelijke ordening niet de enige materie is in hun takenpakket.

2.2.3.4 Controles RO uitgevoerd door de Lokale politie

Om een inzicht te krijgen in de activiteiten van de Lokale politie werd de vraag gesteld naar het aantal handhavingscontroles uitgevoerd in het kader van de handhaving Ruimtelijke Ordening door de agenten van de politiezone tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015. In de onderstaande tabel wordt het totaal aantal uitgevoerde handhavingscontroles van de politiezones weergegeven evenals het gemiddelde aantal controles per VTE.

Tegelijk wordt ook vermeld wat de aanleiding was om een controle uit te voeren. Twee criteria zijn doorslaggevend: werd de controle uitgevoerd op eigen initiatief of gebeurde dat naar aanleiding van een klacht? Als voorbeeld van een eigen initiatief werd een geplande handhavingscampagne in de bevragsingsfiche meegegeven.

TOTAAL AANTAL CONTROLES	1070
eigen initiatief	89
n.a.v. klachten	981
gemiddeld aantal/VTE handhavingstaken	25,91

Tabel 9. Inspanningen met betrekking tot handhavingscontroles RO uitgevoerd door de Lokale politie in 2015

30 Zie voetnoot 16

Het totaal aantal controles uitgevoerd door de Lokale politie in 2015 bedraagt 1070. Dat betekent een gemiddelde van 25,91 controles per agent, uitgedrukt in aantal VTE handhavingstaken.

Als de aanleiding om op te treden wordt bekeken, valt het op dat de Lokale politie in 92% van de gevallen vaststellingen doet naar aanleiding van een klacht en slechts in 8% op eigen initiatief.

2.2.3.5 Resultaten van de uitgevoerde controles

Dit zijn de resultaten die de Lokale politie opgeeft met betrekking tot haar controles:

- ▶ Geen overtreding: 247
- ▶ Geen actie ten aanzien van de overtreding: 59
- ▶ Waarschuwing: 101
- ▶ Aanmaning: 169
- ▶ Bevel tot staking: 220. In 4 gevallen ging dat gepaard met bijkomende maatregelen: de verzegeling werd 3 keer gebruikt. In 1 geval gebeurde zowel een verzegeling als een inbeslagname van materiaal en materieel. Een stakingsbevel met alleen inbeslagname van materiaal en materieel kwam niet voor.
- ▶ Proces-verbaal: 675, waarvan 220 met stakingsbevel. De vraag werd gesteld 'Hoeveel processen-verbaal werden opgesteld voor het vastgestelde misdrijf ruimtelijke ordening dat werd verzonden naar de Procureurs des Konings?'. Een stakingsbevel gaat altijd gepaard met een proces-verbaal. Aangezien alle processen-verbaal worden overgemaakt aan het Openbaar Ministerie, zal het aantal processen-verbaal zonder stakingsbevel 455 bedragen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal uitgevoerde controles en de resultaten van die controles.

In eerste instantie is het van belang te weten of er effectief een overtreding was. In tweede instantie rijst de vraag wat de controlerende overheid daarmee heeft gedaan: werd er verder gevolg aan gegeven? Bij een positief antwoord, wordt er verder gepeild naar het soort handhavingsinstrument dat werd ingezet.

TOTAAL AANTAL UITGEVOERDE CONTROLES IN 2015	1070
Geen overtreding	247
Geen actie ondernomen	59
Aantal ingezette handhavingsinstrumenten	1165
Waarschuwingen	101
Aanmaningen	169
Bevelen tot staking	220
Processen-verbaal ³¹	675 ³²
Totaal aantal resultaten van de controles	1471

Tabel 10. Resultaten van de controles uitgevoerd door de Lokale politie in 2015

Om bovenstaande gegevens te kaderen en te interpreteren, moet rekening worden gehouden met het volgende:

- ▶ In de bevragsingsfiche werd gevraagd om enkel de aanvankelijk processen-verbaal door te geven, zonder de verkorte processen-verbaal (VPV).
 - De aanvankelijke processen-verbaal betreffen in principe de bouw misdrijven die voor het eerst worden vastgesteld. Indien er tijdens het vervolgetraject nog vaststellingen gebeuren, wordt dat in een navolgend proces-verbaal opgenomen. Deze worden hier niet meegerekend.
 - In een VPV wordt een bouw misdrijf opgenomen dat niet prioritair is voor het Openbaar Ministerie en dus in principe niet vervolgd wordt. Verschillende criteria worden gehanteerd om te bepalen of een bouw misdrijf al dan niet prioritair is: het niet-recent karakter, de mogelijkheid tot herstel via regularisatie, de ligging in een niet-prioritair gebied en het soort misdrijf met een beperkte ruimtelijke impact³³.

31 Zie voetnoot 28

32 Let wel, dit cijfer is het resultaat van de bevragsingsfiches.

33 Omzendbrief nr. COL 8/2005 – Het vereenvoudigd proces-verbaal (VPV)

- Een stakingsbevel kan worden opgelegd met of zonder bijkomende maatregelen zoals de verzegeling of de inbeslagname van materiaal en materieel. Uit de resultaten van 2015 blijkt dat de politie zelden bijkomende maatregelen treft zodat een verdere differentiatie niet relevant is. Het aantal stakingsbevelen omvat dan ook alle stakingsbevelen, met en zonder bijkomende maatregelen.

Uit tabel 10 blijkt dat bij 247 van de 1070 controles die in 2015 zijn uitgevoerd, geen overtreding werd vastgesteld. Dat is in 23% van de uitgevoerde controles.

Als de politie aangeeft dat bij 247 controles geen overtreding werd vastgesteld, kan daaruit worden afgeleid dat bij de 832 overige controles van de 1070 controles wel een overtreding werd vastgesteld. In 59 gevallen daarvan, werd beslist om geen verdere actie te ondernemen. Dat is slechts 7% van alle controles waarbij een overtreding werd vastgesteld. Alle andere controles leidden wel tot het inzetten van minstens één van de vier vermelde handhavingsinstrumenten.

Wanneer alle ingezette handhavingsinstrumenten worden opgesteld, komt men tot een hoger totaal (1.165) dan het aantal controles (1.070). Dat betekent dat er per controle meerdere handhavingsinstrumenten worden ingezet.

2.2.3.6 Inzet van de handhavingsinstrumenten bij de uitgevoerde controles

Onderstaande tabel geeft de verhouding weer tussen de verschillende soorten handhavingsinstrumenten die werden ingezet.

HANDHAVINGSINSTRUMENTEN	AANTAL	%
Waarschuwingen	101	9
Aanmaningen	169	14
Stakingsbevelen	220	19
Zonder bijkomende maatregelen	216	
Met verzegeling	3	
Met inbeslagname	0	
Met verzegeling en inbeslagname	1	
Processen-verbaal ³⁴	675	58
Totaal aantal ingezette instrumenten	1165	100

Tabel 11. Inzet handhavingsinstrumenten bij controles uitgevoerd door de Lokale politie in 2015

Uit de tabel blijkt dat bijna 60% van de vastgestelde bouw misdrijven in een proces-verbaal wordt vastgesteld. Voor ongeveer 20% gaat dat gepaard met het opleggen van een stakingsbevel. Die stakingsbevelen gaan zelden gepaard met bijkomende maatregelen. Bij 23% van de vastgestelde bouw misdrijven is het optreden beperkt tot het geven van een waarschuwing of een aanmaning. De aanmaning wordt beduidend meer ingezet dan de waarschuwing.

³⁴ Zie voetnoot 28

2.3 EVALUATIE VAN HET GEVOERDE LOKALE HANDHAVINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

De VHRM heeft voor de opmaak van dit handhavingsrapport de steden en gemeenten bevraagd in het kader van hun activiteiten betreffende handhaving Ruimtelijke Ordening. Er werd zowel naar personeelsinzet voor handhavingsactiviteiten Ruimtelijke Ordening en de resultaten daarvan gepeild als naar de inspanningen om tot herstel te komen. Die handhavingsactiviteiten en de bevoegde actoren zijn uiteraard deze zoals omschreven in de VCRO. Met de inwerkingtreding van het Handhavingsdecreet zullen de activiteiten, beschikbare instrumenten en bevoegde actoren wijzigen.

2.3.1 Gemeenten

Om een inzicht te krijgen in de organisatie en inspanningen betreffende de lokale handhaving Ruimtelijke Ordening werden de 308 Vlaamse steden en gemeenten, net zoals voor de milieuhandavingsrapporten, via een bevragsingsfiche gevraagd om informatie aan te leveren. Er werd gepeild naar het aantal inwoners, de bouwactiviteit en de geschatte omvang van de bouwmisdrijven in hun gemeente. Ook werd gevraagd op welke verbalisanten de gemeenten beroep kunnen doen, de tijdsbesteding aan handhavingsactiviteiten Ruimtelijke Ordening, het feit of de gemeente al dan niet eigen prioriteiten heeft vastgesteld, het aantal uitgevoerde controles (naar aanleiding van klachten en op eigen initiatief) met daaraan gekoppeld het resultaat van de uitgevoerde controles, en de opmaak van herstellvorderingen.

2.3.1.1 Respons van de gemeenten op de bevraging

De VHRM heeft een ingevulde bevragsingsfiche mogen ontvangen van 244 van de 308 gemeenten in het Vlaamse Gewest. Dat vertegenwoordigt een responsgraad van 79%.

AANTAL INWONERS IN 2015	AANTAL GEMEENTEN	AANTAL RESPONDERENDE GEMEENTEN
≤ 4.999	13	7
5.000 - 9.999	70	57
10.000 - 14.999	83	65
15.000 - 19.999	52	42
20.000 - 24.999	30	26
25.000 - 29.000	13	11
30.000 - 74.999	39	30
≥ 75.000	8	6
Totaal	308	244

Tabel 12. Respons gemeenten op de bevraging gekoppeld aan hun inwonersaantal

Uit deze tabel blijkt dat de respons vrij gelijk verspreid is over de verschillende categorieën van steden en gemeenten.

2.3.1.2 Bouwactiviteit en bestaande bouwmisdrijven op de gemeente

Om een beeld te krijgen van de bouwactiviteit in de gemeente, werd gepeild naar het aantal meldingen en naar de afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen, zowel de reguliere als de bijzondere, tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015. Daarnaast werd een schatting van het aantal (totaal) niet-vergunde panden en constructies in de gemeente in 2015 gevraagd, als indicatie van de omvang van het aantal bestaande bouwmisdrijven op de gemeente.

Onderstaande tabel geeft antwoord op die vragen. De bevroegde data werden opgedeeld naar grootte van de responderende gemeente op basis van het inwonersaantal.

AANTAL INWONERS	AANTAL MELDINGEN	AANTAL VERLEENDE REGULIERE VERGUNNINGEN ³⁵	AANTAL VERLEENDE BIJZONDERE VERGUNNINGEN	GESCHAT AANTAL (TOTAAL) NIET-VERGUNDE PANDEN EN CONSTRUCTIES
≤ 4.999	14	295	10	27
5.000 - 9.999	441	5697	185	4709
10.000 - 14.999	773	10094	215	10999
15.000 - 19.999	608	8058	162	5175
20.000 - 24.999	509	6317	125	3595
25.000 - 29.000	247	3533	74	12260
30.000 - 74.999	659	11119	408	14655
≥ 75.000	482	8416	296	52490
Totalen	3733	53529	1475	103910

Tabel 13. Aantal meldingen en afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen in responderende Vlaamse steden en gemeenten in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal

Bij bovenstaande tabel moet volgende opmerking worden gemaakt. De steden en gemeenten zijn verplicht om een gemeentelijk gegevensbestand met perceelsgebonden informatie met betrekking tot de Ruimtelijke Ordening op te maken, te actualiseren, ter inzage te houden van elkeen en er uittreksels uit af te leveren³⁶. Dat vergunningenregister bevat onder andere het aantal meldingen en afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen. Een vergelijking tussen de ruwe data aangeleverd via de bevragsingsfiche en via het vergunningenregister, leert dat de cijfers met betrekking tot de meldingen en vergunningen in bovenstaande tabel, vrij betrouwbaar zijn. Vermoedelijk werden de cijfers die door de gemeenten als reactie op de bevraging werden bezorgd uit het vergunningenregister gehaald

Wat het aantal (totaal) niet-vergunde panden en constructies betreft, werd aan de steden en gemeenten een schatting gevraagd. Van de 244 responderende gemeenten hebben 161 gemeenten (66%) een schatting gegeven, 83 gemeenten blijven het antwoord schuldig. 58 van de 161 gemeenten (36%) geven aan geen enkel niet-vergund pand of constructie in de gemeente te hebben.

De overige 103 gemeenten schatten het totaal aantal niet-vergunde panden en constructies op 103.910.

2.3.2 Verbalisanten voor lokale handhaving ruimtelijke ordening

De VCRO bepaalt in artikel 6.1.5 dat, onverminderd de bevoegdheden van de agenten en de officieren van gerechtelijke politie, de door de gouverneur aangewezen ambtenaren van de gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in zijn provincie, bevoegd zijn om de in titel VI van de VCRO omschreven misdrijven op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal. Om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten, hebben ze toegang tot de bouwplaats en de gebouwen. Indien zij vaststellen dat er effectief sprake is van een stedenbouwkundig misdrijf of bij afwezigheid van de stedenbouwkundige vergunning op de werf, hebben zij de bevoegdheid om mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van het werk, de handeling of wijziging te bevelen. Indien niemand op de werf aanwezig is, kan dat bevel schriftelijk op de werk worden uitgehangen³⁷. Daarbij zijn ze gerechtigd om alle maatregelen te nemen om het bevel tot staking te kunnen toepassen,

³⁵ Hierbij werd geen onderscheid gemaakt tussen de vergunningen verleend door de gemeenten zelf en de vergunningen die in graad van beroep door de provincies werden verleend.

³⁶ Artikel 5.1.2. VCRO

³⁷ Zie voetnoot 16

met inbegrip van verzegeling en inbeslagname van materiaal en materieel.

De lokale besturen werden in de bevragsingsfiche verzocht om het aantal verbalisanten waarop ze beroep konden doen tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015, te vermelden. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen verbalisanten die deel uitmaken van de eigen gemeente, van een intergemeentelijke vereniging of van een politiezone.

	AANTAL	%
Eigen gemeente	146	14
Intergemeentelijke vereniging	4	0,3
Politiezone	893	85,7
Totaal	1043	100

Tabel 14. Aantal verbalisanten actief voor lokale handhaving Ruimtelijke Ordening in 2015

Uit de tabel blijkt dat de gemeenten vooral een beroep doen op de politie om verbaliserend op te treden binnen hun gemeente. De 146 eigen gemeentelijke verbalisanten zitten verspreid over 138 responderende gemeenten, 105 responderende gemeenten hebben geen eigen verbalisanten.

Op het totaal aantal responderende Vlaamse gemeenten is van 21% niet bekend of ze in 2015 al dan niet over eigen verbalisanten beschikken. Van 45% staat zeker vast dat ze eigen verbalisanten hebben en van 34% staat zeker vast dat ze die niet hebben.

Onderstaande tabel geeft de spreiding van de eigen gemeentelijke verbalisanten weer volgens de grootte van de gemeenten naar inwonersaantal.

AANTAL INWONERS	AANTAL GEMEENTELIJKE VERBALISANTEN	UITGEDRUKT IN%
≤ 4.999	2	1,
5.000 - 9.999	10	7
10.000 - 14.999	22	15
15.000 - 19.999	19	13
20.000 - 24.999	18	12
25.000 - 29.999	4	3
30.000 - 74.999	30	21
≥ 75.000	41	28
Totaal	146	100

Tabel 15. Spreiding van de gemeentelijke verbalisanten over de gemeenten naar inwonersaantal in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal

Uit deze tabel blijkt dat de gemeenten en steden met het grootste aantal inwoners over de grootste groep gemeentelijke verbalisanten beschikken. Dat is op zich niet verwonderlijk. Opvallend is dat ook bij de kleinere gemeenten het aantal eigen verbalisanten vrij goed scoort, met uitzondering van de gemeenten met een bewonersaantal tussen de 25.000 en 29.999.

2.3.2.1 Tijdsbesteding door het eigen gemeentelijke personeel aan handhavingsactiviteiten ruimtelijke ordening

De steden en gemeenten werden in de bevragsingsfiche verzocht om voor 2015 het aantal VTE dat door eigen gemeentelijke verbalisanten aan handhavingstaken Ruimtelijke Ordening in het kader van de VCRO werd besteed en het aantal VTE dat door niet-verbalisanten aan administratieve ondersteuning van handhavingstaken Ruimtelijke Ordening werd besteed, mee te delen. De hoeveelheid VTE geeft een vollediger beeld van de effectieve gemeentelijke inzet met betrekking tot de handhavingstaken Ruimtelijke Ordening dan de personeelsaantallen alleen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het aantal VTE dat in 2015 door gemeentelijke personeelsleden werd besteed aan handhaving Ruimtelijke Ordening.

AANTAL INWONERS	VTE HANDHAVINGSTAKEN DOOR VERBALISANTEN	VTE ADMINISTRatieve ONDERSTEUNING DOOR NIET-VERBALISANTEN	TOTAAL
0-4999	0,15	0	0,15
5000-9999	0,62	3,74	4,36
10000-14999	2,40	4,04	6,44
15000-19999	2,41	9,12	11,53
20000-24999	0,55	1,23	1,78 ³⁸
25000-29999	1,41	0,20	1,61
30000-74999	9,35	5,75	15,10
75000-...	30,40	16,50	46,90
Totalen	47,29	40,58	87,87

Tabel 16. Aantal VTE besteed aan handhavingstaken Ruimtelijke Ordening door gemeentelijk personeel in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal

De bovenstaande gegevens hebben betrekking op de 138 van de 244 responderende gemeenten die over eigen gemeentelijke verbalisanten beschikken. Opvallend is dat het aantal VTE niet geleidelijk aan stijgt met de stijging van het aantal inwoners. Er is een geleidelijke opgang voor de gemeenten tot 20.000 inwoners. Voor de gemeenten tussen de 20.000 en 30.000 inwoners is het aantal VTE opvallend laag, zelfs minder dan voor de gemeenten met 5.000 inwoners.

Uit de tabel blijkt dat steden en gemeenten pas inzetten op eigen verbalisanten wanneer ze een bepaalde schaalgrootte hebben. De steden met meer dan 75.000 inwoners beschikken over 64% van de gemeentelijke verbalisanten uitgedrukt in VTE. Een vergelijking tussen de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en deze met meer dan 30.000 inwoners toont aan dat die laatste groep samen 84% van de gemeentelijke verbalisanten uitgedrukt in VTE hebben.

Een opmerkelijk verschil is het aantal VTE dat door niet-verbalisanten aan administratieve ondersteuning van handhavingstaken Ruimtelijke Ordening wordt besteed. Bij kleinere gemeenten is die ondersteuning beduidend

groter dan handhavingstaken door de verbalisanten. Eens de gemeente een schaalgrootte van 25.000 inwoners bereikt, wordt die verhouding omgekeerd en is het aantal VTE van verbalisanten groter dan de administratieve ondersteuning door niet-verbalisanten. Bij de grootste steden wordt die verhouding 2 op 1.

Als de totaliteit van de investering aan handhavingstaken door eigen gemeentelijk personeel bekeken wordt, dan blijkt dat de steden met meer dan 75.000 inwoners over 53% van totaal aantal VTE's beschikken. Samen met de gemeenten vanaf 30.000 inwoners, beschikken deze over 70% van totaal aantal VTE's.

2.3.2.2 Lokale prioriteiten ruimtelijke ordening

Werken met prioriteiten is één van de pijlers in het gewestelijk handhavingsbeleid zoals vastgelegd in het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening³⁹. Het laat toe om, ondanks beperkte middelen voor handhaving, toch een doelmatig beleid te voeren.

Het vastleggen en expliciteren van prioriteiten zowel op gewestelijk als op lokaal niveau, maakt de samenwerking

38 In deze groep gaf één gemeente uit Oost-Vlaanderen aan 78 VTE aan administratieve ondersteuning van handhavingstaken RO door niet-verbalisanten te besteden. Dat manifest onjuiste cijfer werd gereduceerd tot 0,78 dat een realistische beeld geeft in vergelijking met de andere gemeenten.

39 Handhavingsprogramma RO, p.17

tussen beide bestuursniveaus, die gebaseerd is op subsidiariteit, makkelijker. Overlappingsen worden zo vermeden en terzelfdertijd kan worden gestreefd naar een dekkend handhavingsbeleid. Ook voor de andere handhavingspartners die tussenkomen in het handhavingstraject zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de HRH, geeft het bepalen van prioriteiten een houvast bij het te voeren handhavingsbeleid.

In de bevragsingsfiche werd de volgende vraag opgenomen: 'Heeft uw gemeente prioriteiten vastgelegd inzake de handhaving van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (ja/nee)'. Die vraag werd enkel gesteld aan steden en gemeenten die eigen gemeentelijke verbalisanten hebben, gesteld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer.

ANTWOORD	AANTAL	%
Ja	37	27
Nee	101	73
Totaal	138	100

Tabel 17. Vastleggen lokale prioriteiten door gemeenten met eigen verbalisanten in 2015

De bovenstaande gegevens hebben enkel betrekking op de 138 van de 244 responderende gemeenten die over eigen gemeentelijke verbalisanten beschikken. De grote meerderheid van responderende gemeenten met eigen verbalisanten, heeft geen eigen prioriteiten vastgelegd. Slechts 27% heeft wel eigen prioriteiten.

2.3.2.3 Controles RO uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten

Om een inzicht te krijgen in de activiteiten van de lokale overheden werd de vraag gesteld naar het aantal handhavingscontroles uitgevoerd door gemeentelijke verbalisanten in het kader van de handhaving Ruimtelijke Ordening tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015. In de onderstaande tabel wordt het totaal aantal uitgevoerde handhavingscontroles weergegeven. Terzelfdertijd is opgenomen wat de aanleiding was om een controle uit

te voeren: werd de controle uitgevoerd op eigen initiatief of gebeurde die naar aanleiding van een klacht? Als voorbeeld van een eigen initiatief werd een geplande handhavingscampagne in de bevragsingsfiche meegegeven.

INWONERS-AANTAL	AANTAL CONTROLES N.A.V. KLACHTEN	AANTAL CONTROLES OP EIGEN INITIATIEF	% CONTROLES N.A.V. KLACHTEN
0-4999	13	3	81
5000-9999	91	40	69
10000-14999	223	94	70
15000-19999	318	347	48
20000-24999	129	516	20
25000-29999	295	121	71
30000-74999	1240	544	69
75000-...	2543	4779	35
Totalen	4852	6444	43

Tabel 18. Aantal controles uitgevoerd door gemeentelijke verbalisanten bevoegd voor handhavingstaken Ruimtelijke Ordening in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal

De bovenstaande gegevens hebben betrekking op 138 van de 244 responderende gemeenten, die over eigen gemeentelijke verbalisanten beschikken. Als de aanleiding om op te treden wordt bekeken, blijkt dat er gemiddeld meer op eigen initiatief wordt opgetreden dan naar aanleiding van een klacht. Tussen de gemeenten is er wel een grote diversiteit die niet noodzakelijk gebonden is aan de grootte van de gemeenten.

De 146 verbalisanten hebben samen 11296 controles uitgevoerd in 2015. Dat geeft volgende gemiddelden weer.

TOTAAL AANTAL CONTROLES	11296
gemiddeld aantal/gemeentelijke verbalisant	77
gemiddeld aantal/VTE besteed aan handhavingstaken	239

Tabel 19. Gemiddeld aantal controles uitgevoerd door gemeentelijke verbalisanten in 2015

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat er in 2015 per VTE 5 controles per week werden uitgevoerd.

2.3.2.4 Resultaten van de uitgevoerde controles

Dit zijn de resultaten die de lokale overheden opgeven met betrekking tot haar controles:

- ▶ Geen overtreding: 2102
- ▶ Geen actie ten aanzien van de overtreding: 218
- ▶ Waarschuwing: 2830
- ▶ Aanmaning: 1641
- ▶ Bevel tot staking: 302. In 13 gevallen ging dit gepaard met een verzegeling als bijkomende maatregel. De inbeslagname van materiaal en materieel werd niet gebruikt als bijkomende maatregel.
- ▶ Proces-verbaal: 1230, waarvan 302 met stakingsbevel. De vraag werd gesteld 'Hoeveel processen-verbaal werden opgesteld voor het vastgestelde misdrijf ruimtelijke ordening dat werd verzonden naar de Procureurs des Konings?'. Een stakingsbevel gaat altijd gepaard met een proces-verbaal. Aangezien alle processen-verbaal worden overgemaakt aan de Procureur des Konings, zal het aantal processen-verbaal zonder stakingsbevel 928 bedragen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten en de resultaten van die controles. In eerste instantie is het van belang te weten of er effectief een overtreding was. In tweede instantie rijst de vraag wat de controlerende overheid daarmee gedaan heeft: werd er verder gevolg aan gegeven? Bij een positief antwoord, wordt er verder gekeken naar het soort handhavingsinstrument dat werd ingezet.

TOTAAL AANTAL UITGEVOERDE CONTROLES IN 2015	11296
Geen overtreding	2102
Geen actie ondernomen	218
Aantal ingezette handhavingsinstrumenten	6003
Waarschuwingen	2830
Aanmaningen	1641
Bevelen tot staking	302
Processen-verbaal ⁴⁰	1230
Totaal aantal resultaten van de controles	8323

Tabel 20. Resultaten van de controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten in 2015

Om bovenstaande gegevens te kaderen en te interpreteren, moet rekening worden gehouden met het volgende:

In de bevragsingsfiche werd gevraagd om enkel de aanvankelijk processen-verbaal door te geven, zonder de verkorte processen-verbaal (VPV).

De aanvankelijke processen-verbaal betreffen in principe de bouw misdrijven die voor het eerst worden vastgesteld. Indien er tijdens het vervolgetraject nog vaststellingen gebeuren, wordt dat in een navolgend proces-verbaal gegoten. Deze worden hier niet meegerekend.

In een VPV wordt een bouw misdrijf opgenomen dat niet prioritair is en dus in principe niet wordt vervolgd.

Een stakingsbevel kan worden opgelegd met of zonder bijkomende maatregelen zoals de verzegeling of de inbeslagname van materiaal en materieel. Uit de resultaten van 2015 blijkt dat de gemeentelijke verbalisanten zelden bijkomende maatregelen treffen zodat een verdere differentiatie niet relevant is.

Uit de tabel blijkt dat bij 2102 van de 11296 controles die in 2015 zijn uitgevoerd, er geen overtreding werd vastgesteld. Dat is 19% van de uitgevoerde controle.

40 Zie voetnoot 28

Als de gemeenten aangeven dat er bij 2102 controles geen overtreding werd, betekent dat dat er allicht bij 9194 van de 11296 controles wel een overtreding werd vastgesteld. In 218 gevallen daarvan, werd beslist om geen verdere actie te ondernemen. Dat is slechts 2% van alle controles waarbij een overtreding werd vastgesteld. Bij de overige 8976 controles werden 6003 handhavingsinstrumenten ingezet. Dat betekent dat er maximum bij 65% van de

controles waarbij een overtreding werd vastgesteld, een waarschuwing, aanmaning, stakingsbevel of proces-verbaal volgde. Voor minstens 33% van de controles is het gevolg dat aan de vastgestelde overtredingen wordt gegeven, onbekend. Mogelijk werd er geen van de vermelde handhavingsinstrumenten ingezet, maar bijvoorbeeld wel een verkort proces-verbaal of werd een navolgend proces-verbaal, of was de inzet van een instrument niet nodig.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle resultaten van de uitgevoerde controles gekoppeld aan de grootte van de steden en gemeenten naar inwonersaantal:

INWONERSAANTAL	CONTROLES N.A.V. KLACHTEN	CONTROLES OP EIGEN INITIATIEF	GEEN OVERTREDING	GEEN ACTIE	WAARSCHUWING	AANMANING	BEVEL TOT STAKING				PV
							ZONDER BIJKOMENDE MAATREGELEN	MET VERZEGELING	MET INBESLAGNAME	MET VERZEGELING EN INBESLAGNAME	
0-4999	13	3	5	0	7	0	1	0	0	0	1
5000-9999	91	40	17	25	64	30	4	3	0	0	26
10000-14999	223	94	45	39	64	86	20	5	0	0	83
15000-19999	318	347	66	39	376	177	47	2	0	0	130
20000-24999	129	516	442	0	153	75	16	1	0	0	69
25000-29999	295	121	213	2	55	84	5	0	0	0	27
30000-74999	1240	544	205	83	244	448	106	1	0	0	466
75000-...	2543	4779	1109	30	1867	741	90	1	0	0	428
Totalen	4852	6444	2102	218	2830	1641	289	13	0	0	1230

Tabel 21. Resultaten van de controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal

Uit de tabel blijkt dat steden met meer dan 75.000 inwoners 65% van het totaal aantal uitgevoerde controles voor hun rekening nemen. Dat percentage is quasi identiek aan het percentage VTE waarover die steden beschikken in het totaal aantal lokale VTE dat aan handhaving wordt besteed. Een vergelijking tussen de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en deze met meer dan 30.000 inwoners toont aan dat die laatste groep samen 81% van de totaal aantal controles voor haar rekening neemt.

De steden en gemeenten met meer dan 30.000 inwoners stellen 73% van de processen-verbaal op. Wat het opleggen van stakingsbevelen betreft, nemen ze 65% voor hun rekening.

2.3.2.5 Inzet van de handhavingsinstrumenten bij de uitgevoerde controles

Onderstaande tabel geeft de verhouding weer tussen de verschillende soorten handhavingsinstrumenten die werden ingezet:

HANDHAVINGSINSTRUMENTEN	AANTAL	%
Aantal waarschuwingen	2830	47
Aantal aanmaningen	1641	27
Aantal stakingsbevelen	302	5
Zonder bijkomende maatregelen	289	
Met verzegeling	13	
Met inbeslagname	0	
Met verzegeling en inbeslagname	0	
Aantal processen-verbaal	1230	21
Totaal aantal ingezette instrumenten	6003	100

Tabel 22. Inzet handhavingsinstrumenten bij controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten in 2015

Opvallend is het hoog aantal waarschuwingen die door de lokale handhavers worden uitgebracht. Bij een waarschuwing wordt de overtreder er formeel aan herinnerd dat hij/zij een schending heeft gepleegd. De waarschuwing wordt uitgestuurd om aan de betrokkene de mogelijke gevolgen mee te delen van de voortzetting of instandhouding van een overtreding. Bij een aanmaning wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Een aanmaning wordt uitgestuurd om een rechtsherstel te bereiken⁴¹. De waarschuwing en de aanmaning vormen samen de zogenaamde ‘zachte handhavingsinstrumenten’ en vormen 74% van de ingezette instrumenten.

Het stakingsbevel, dat ook als een preventief instrument wordt beschouwd, scoort opvallend laag. Stakingsbevelen gaan maar in 4% van de gevallen gepaard met een bijkomende maatregelen. De enige maatregel die in 2015 werd ingezet, is de verzegeling.

2.3.2.6 Gemeentelijke Administratieve Sanctie reglement voor meldingsplichtige werken

Meldingsplichtige werken zijn niet strafbaar op grond van de VCRO. Ze kunnen wel strafbaar worden gesteld op grond van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet en de wet van 24 juni 2013 betreffende de Gemeentelijke

Administratieve Sanctie waarbij de gemeente beslist om een administratieve sanctie op te leggen voor inbreuken op de meldingsplicht. Bij de bevraging werd gepeild naar het al dan niet bestaan van een dergelijk reglement voor meldingsplichtige werken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de antwoorden van de 244 responderende gemeenten.

GAS-REGLEMENT	AANTAL	%
Ja	49	20
Nee	193	79
Blanco	2	1
Aantal boetes	22	100

Tabel 23. Overzicht van het aantal gemeenten met een GAS-reglement voor meldingsplichtige werken en het aantal opgelegde boetes in 2015

Slechts 1/5 van de responderende gemeenten geeft aan over een GAS-reglement te beschikken. Het aantal opgelegde boetes is vrij beperkt⁴².

2.3.3 College van burgemeester en schepenen

In toepassing van artikel 6.1.41. VCRO kan het College van burgemeester en schepenen voor de rechtbank een herstelmaatregel vorderen voor de stedenbouwkundige misdrijven op haar grondgebied gepleegd. Drie mogelijke herstelmaatregelen kunnen worden gevorderd: herstel in de oorspronkelijke toestand, uitvoeren van bouw- en aanpassingswerken of het betalen van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen. Een combinatie van verschillende maatregelen is ook mogelijk.

Het vorderen van een herstelmaatregel is een mogelijke verdere stap in het handhavingstraject na inzet van de handhavingsinstrumenten bij het uitvoeren van controles.

Een herstellvordering kan maar voor de rechtbank worden ingeleid wanneer de Hoge Raad voor het

⁴¹ De definitie van deze begrippen komt uit ‘Code van goede praktijk. Aanpak inbreuken ruimtelijke ordening.’ van het Agentschap Inspectie RWO, <https://www.rwo.be/LinkClick.aspx?fileticket=iMMTIKrKyRg%3d&tabid=15934&mid=22595&language=nl-NL>

⁴² Hiernaar is geen verder onderzoek gelet op het uitdovend karakter van deze regeling. De schendingen op de meldingsplicht worden vanaf de inwerkingtreding (voorzien begin 2017) van artikel 6.2.2 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning onder de nieuwe categorie van de inbreuken gekwalificeerd.

Handhavingsbeleid voorafgaandelijk een positief advies heeft verleend (artikel 6.1.7. VCRO).

De lokale overheden werden in de bevragsfiche verzocht om het aantal herstelmaatregelen en het soort herstel dat door het College van burgemeester en schepenen in 2015 werd geformuleerd, mee te delen. Daarbij werd ook gepolst naar het advies van de Hoge Raad voor

het Handhavingsbeleid. Zonder voorafgaandelijk positief advies van die instantie kan de herstellvordering niet worden ingeleid. Een negatief advies van die instantie betekent dus dat het handhavingstraject via de inzet van het handhavinginstrument 'herstellvordering' op dat moment wordt beëindigd. Het laatste punt dat bevragd werd, is hoeveel dossiers inzake herstellvorderingen finaal aan het parket werden overgemaakt voor verder gevolg.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten van de bevraging. De bevraging werd eveneens beperkt tot de 138 gemeenten die over eigen gemeentelijke verbalisanten beschikken.

INWONERS-AANTAL	AANTAL HV	OORSPR. TOESTAND	AANPAS-SINGS-WERKEN	MEER-WAARDE	COMBINATIE	POSITIEF ADVIES HRH	DOSSIERS NAAR PARKET
0-4999	0	0	0	0	0	0	0
5000-9999	7	6	3	0	0	1	1
10000-14999	13	8	0	0	0	10	9
15000-19999	8	4	18	0	1	4	5
20000-24999	7	6	1	0	0	4	3
25000-29999	2	2	0	0	0	2	2
30000-74999	78	52	22	4	0	42	36
75000-...	72	35	32	3	1	53	52
Aantallen	187	113	76	7	2	116	10843

Tabel 24. Aantal en soort herstelmaatregelen geformuleerd door het College van Burgemeester en Schepenen in 2015 en het verder gevolg⁴³

Uit de tabel blijkt dat de colleges van de kleinste gemeenten in 2015 geen herstellvorderingen formuleerden. De gemeenten tussen de 30.000 en 74.999 inwoners formuleren de meeste herstellvorderingen, op de voet gevolgd door de steden met meer dan 75.000 inwoners. Een vergelijking tussen de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en deze met meer dan 30.000 inwoners toont aan dat die laatste groep instaat voor 80% van het totaal aantal geformuleerde herstellvorderingen door de Colleges van burgemeester en schepenen van de 138 gemeenten die over eigen verbalisanten beschikken.

Wat de aard van de gevorderde maatregel betreft, kiezen de kleinste gemeenten voor herstel in de oorspronkelijke toestand of bouw- en aanpassingswerken. Het vorderen van een meerwaarde gebeurt maar vanaf de gemeenten met een schaalgrootte van meer dan 30.000 inwoners.

De gemeenten met een bewonersaantal tussen de 30.000 en 74.999 opteren duidelijk voor het herstel in de oorspronkelijke toestand. Dit vertegenwoordigt 67% van het totaal aantal geformuleerde herstelmaatregelen. Voor de steden met meer dan 75.000 inwoners wordt in bijna evenveel zaken herstel in de oorspronkelijk toestand gevorderd als bouw- en aanpassingswerken. Voor beide categorieën is het vorderen van een meerwaarde eerder de uitzondering.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid bracht voor 116 van de 187 geformuleerde herstellvorderingen een positief advies uit. Dat is 62%. Er is geen verband tussen de grootte van de gemeenten en het aantal positieve adviezen. Van de 116 positief geadviseerde herstellvorderingen werden er 93% overgemaakt aan het Openbaar Ministerie voor verder gevolg, hetgeen een hoog percentage is.

⁴³ Dit cijfer is naar voren gekomen uit de rapportering door de gemeenten en is wellicht te wijten aan een fout bij het invullen van de fiches.

2.4 EVALUATIE VAN DE WERKING VAN DE HOGE RAAD VOOR HET HANDHAVINGSBELEID

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (HRH) speelt bij de vervolging van de vastgestelde bouwmisdrijven een belangrijke rol. Hij heeft meerdere bevoegdheden bij inzet van instrumenten in de verschillende fases van het handhavingstraject.

De VHRM heeft voor de opmaak van dit handhavingsrapport de HRH bevestigd naar het aantal dossiers dat hij heeft behandeld. In de praktijk blijkt dat de HRH in 2015 verschillende soorten adviezen heeft uitgebracht, die niet door de bevestigingsfiche van de VHRM werden gevestigd⁴⁴. Dat verklaart waarom de cijfergegevens in dit rapport een geringe afwijking vertonen met de cijfers in het verslagboek 2015 van de HRH⁴⁵.

2.4.1 Soorten adviezen en verzoeken

In toepassing van artikel 6.1.7. VCRO verleent de HRH een voorafgaandelijk advies betreffende de herstellvordering geformuleerd door de stedenbouwkundig inspecteur of het College van burgemeester en schepenen. Het advies is bindend: zonder een voorafgaand, positief advies is de herstellvordering principe niet ontvankelijk. Een dergelijke vordering kan via het Openbaar Ministerie voor de strafrechter worden ingeleid of bij de burgerlijke rechter. Indien de eiser de vordering inleidt via de ene procedure en nadien overstapt naar de andere procedure, moet een nieuw advies aan de HRH worden gevraagd. Dat bindend advies wordt een advies betreffende opeenvolgende herstellvorderingen genoemd (art.6.1.13. VCRO).

Een andere bevoegdheid van de HRH is het verlenen van een bindend advies betreffende de ambtshalve uitvoering van een herstelmaatregel (art.6.1.7.VCRO). In het vonnis waarbij een herstelmaatregel wordt opgelegd, beveelt de rechter dat de stedenbouwkundig inspecteur en het College van burgemeester en schepenen ambtshalve in de uitvoering ervan kunnen voorzien indien de veroordeelde in gebreke blijft. Het opstarten van die ambtshalve

uitvoering kan maar na het voorafgaand verkrijgen van een positief advies van de HRH⁴⁶.

Indien het advies betreffende de herstellvordering of de ambtshalve uitvoering negatief is, kan het betrokken bestuur of een derde-belanghebbende bij de HRH een gemotiveerd verzoek tot heroverweging instellen (art.6.1.11., laatste lid VCRO).

Voor **herstellvorderingen** die door de stedenbouwkundig inspecteur of het College van burgemeester en schepenen zijn ingeleid zonder voorafgaandelijk advies omdat de HRH op dat moment nog niet was opgericht, kan de rechter voor wie de zaak aanhangig is, alsnog een advies aan de HRH vragen. Het betreffen herstellvorderingen ingediend vóór 16 december 2005. De adviezen van de HRH zijn in deze niet bindend.

Voor sommige vonnissen en arresten waarin een herstelmaatregel is opgelegd, moet de stedenbouwkundig inspecteur of het College van burgemeester en schepenen die gemachtigd zijn tot ambtshalve uitvoering, in een vroegere fase van het handhavingstraject een bindend positief advies van de HRH verkrijgen, namelijk voor de **betekening van het vonnis of arrest** waarvan de termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregel tien jaar of meer verstreken. Dat advies is niet nodig indien het bouwmisdrijf gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied, indien er bij het plegen van het misdrijf een stakingsbevel werd doorbroken of bestemmingsvoorschriften werden geschonden of indien er aan de overtreder een nieuwe strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie of verplichting tot schadevergoeding werd opgelegd ten gevolge van een stedenbouwkundig misdrijf (art.6.1.17. VCRO)

44 De adviesaanvragen die door de Hoge Raad onontvankelijk zijn verklaard (categorie 'ONO' in het verslagboek 2015 van de Hoge Raad) en de adviezen waarin de Hoge Raad besloot dat er geen aanleiding meer was om een advies te verlenen ingevolge het vrijwillig herstel van de gevestigde handeling (categorie 'GAA' in het verslagboek 2015 van de Hoge Raad)

45 Het verslagboek 2015 van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is te vinden op www.hogeraadvoorhethandhavingsbeleid.be

46 Artikel 6.1.46., 1^{ste} en 2^{de} lid VCRO

Wat betreft de **invordering** van de opeisbaar geworden **dwangsommen** heeft de HRH de specifieke bevoegdheid om op gemotiveerd verzoek te beslissen dat die dwangsommen slechts gedeeltelijk worden ingevorderd of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort. Bij de beoordeling houdt de HRH in het bijzonder rekening met de door de overtreder gestelde handelingen en aangegane verplichtingen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling (art.6.1.21. VCRO). Het Grondwettelijk Hof heeft in het arrest nr. 113/2015 van 17 september 2015 de regeling van artikel 6.1.21 VCRO ongrondwettig verklaard, in essentie omdat de beoordeling van de invordering van een opeisbaar geworden dwangsom enkel toekomt aan de partij die de dwangsomveroordeling heeft verkregen.

Tot slot schuift de VCRO voor dat de HRH belast is met de **bemiddelingsopdrachten** in het kader van een minnelijke schikking (art.6.1.22.VCRO). Indien de stedenbouwkundig inspecteur een minnelijke schikking weigert om een andere reden dan een niet-akkoord van de procureur des Konings, kan de overtreder de HRH op gemotiveerde wijze verzoeken om een bemiddelingspoging te ondernemen (art.6.1.52. VCRO). Ook een rechter voor wie een herstelvordering is ingeleid, kan in elke stand van het geding en zolang de zaak niet in beraad is genomen, een bemiddelingspoging door de HRH bevelen (art.6.1.54. VCRO).

De HRH kan, buiten de bepalingen in de VCRO, ook gevat worden door een willig beroep.

2.4.2 Aantal dossiers gekwalificeerd naar de bevoegdheden van de HRH in 2015

De HRH heeft 465 dossiers met aanvragen voor advies ontvangen in 2015.

Met betrekking tot de uitstroom heeft de HRH volgende cijfers voor 2015 bezorgd:

- ▶ Advies betreffende de herstelvordering: 435
- ▶ Advies betreffende opeenvolgende herstelvorderingen: 2
- ▶ Advies betreffende de ambtshalve uitvoering: 0

- ▶ Verzoeken tot heroverweging van een negatief advies: 6
- ▶ Advies over herstelvorderingen op verzoek van de rechter: 4, waarvan 1 positief en 3 negatieve adviezen
- ▶ Advies betreffende sommige betekeningen van vonnissen en arresten: 0
- ▶ Specifieke bevoegdheid inzake de invordering van dwangsommen: 36
- ▶ Bemiddelingsopdrachten: 3
- ▶ Willige beroepen: 4

Deze cijfers tonen aan dat de HRH in 2015 in totaal 490 adviezen of beslissingen heeft uitgebracht.

Onderstaande tabel geeft de verhouding van het aantal dossiers waarin de HRH een advies heeft geformuleerd of een beslissing werd genomen in 2015, weer.

SOORT DOSSIER	AANTAL DOSSIERS
Advies betreffende de herstelvordering	435
Advies betreffende opeenvolgende herstelvorderingen	2
Advies betreffende de ambtshalve uitvoering	0
Verzoeken tot heroverweging van een negatief advies	6
Advies over herstelvorderingen op verzoek van de rechter	4
Advies over sommige betekeningen van vonnissen/arresten	0
Bevoegdheid inzake de invordering van dwangsommen	36
Bemiddelingsopdrachten bij MS	3
Willige beroepen	4
Totaal aantal uitgestroomde adviezen of beslissingen	490

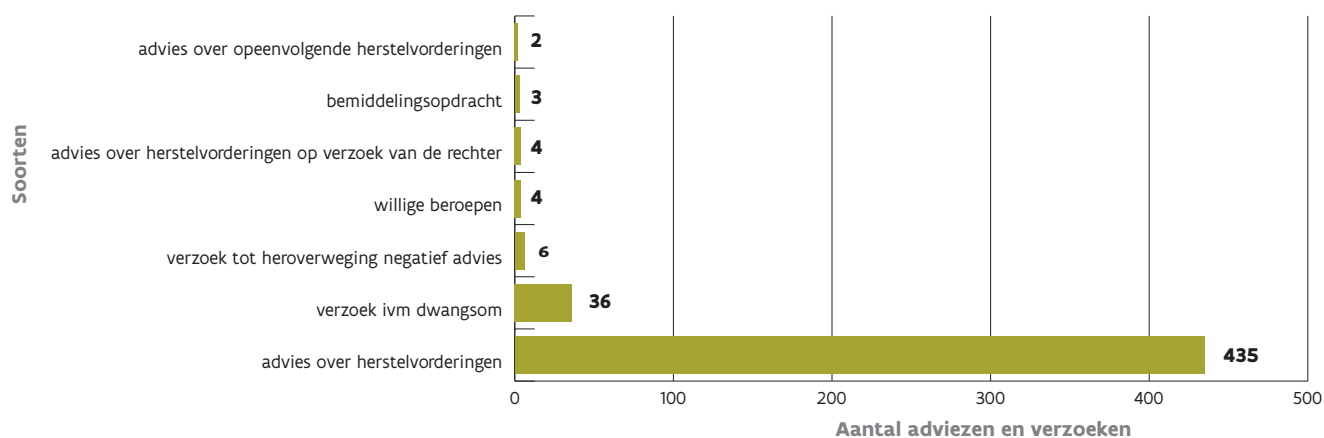
Tabel 25. Uitstroom van het aantal dossiers van de HRH in 2015

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het aantal geformuleerde bindende adviezen door de HRH in 2015 quasi volledig betrekking heeft op herstellvorderingen die de stedenbouwkundig inspecteurs of de Colleges van burgemeester en schepenen willen inleiden. Die dossiers nemen 90% van de totale omvang van de dossiers in. De 6 dossiers tot heroverweging zullen ook betrekking hebben op een advies met betrekking tot een herstellvordering aangezien er voor 2015 geen dossiers met betrekking tot de ambtshalve uitvoering zijn uitgestroomd. In slechts 2 dossiers werd veranderd van gerechtelijk traject waardoor een nieuw advies nodig was.

Een ander instrument die zich in dezelfde fase van het handhavingstraject situeert, is de minnelijke schikking. Het aantal dossiers dat voor bemiddeling aan de HRH werden voorgelegd, is minimaal.

Wat de fase na het vonnis of arrest betreft, werd geen advies geformuleerd in dossiers betreffende de ambtshalve uitvoering, noch betreffende de betekening van oudere vonnissen en arresten. Er werden wel verzoeken tot vermindering of opschorting van de dwangsom behandeld. Qua aantal staan die dossiers op de tweede plaats en vertegenwoordigen zij 8% van de totale uitstroom.

De verhouding van het aantal dossiers waarin de HRH een advies heeft geformuleerd of een beslissing genomen, wordt gevisualiseerd in onderstaande figuur.



Figuur 2. Uitstroom van het aantal dossiers van de HRH in 2015

2.4.3 Adviezen over de herstellvorderingen gekwalificeerd naar aanvrager in 2015

De meeste dossiers die door de HRH werden behandeld in 2015 zijn de adviesvragen van stedenbouwkundig inspecteurs en Colleges van burgemeester en schepenen betreffende de herstellvordering. Die dossiers worden in dit onderdeel verder geanalyseerd naar aanvrager. De analyse naar resultaten is opgenomen in het hoofdstuk 'Evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavinginstrumenten'.

Onderstaande tabel geeft het aantal geformuleerde bindende adviezen van de HRH in 2015 weer, gekwalificeerd naar aanvrager.

AANVRAGER	AANTAL	%
Stedenbouwkundig inspecteur (SI)	239	55
College van burgemeester en schepenen (CBS)	43	10
SI met CBS	26	6
CBS met SI	127	29
Totaal aantal geformuleerde adviezen	435	100

Tabel 26. Aantal geformuleerde bindende adviezen betreffende herstellvorderingen door de HRH in 2015

Om bovenstaande gegevens te interpreteren, dienen volgende verduidelijkingen in acht te worden genomen:

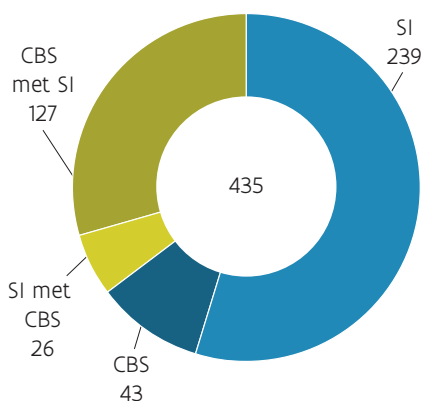
- ▶ SI hebben betrekking op de adviesaanvragen betreffende herstelmaatregelen in dossiers die door de stedenbouwkundig inspecteur worden behandeld en alleen door de stedenbouwkundig inspecteur zullen worden gevorderd;
- ▶ CBS zijn de adviesaanvragen betreffende herstelmaatregelen in dossiers die door het College van burgemeester en schepenen worden behandeld en alleen door het College van burgemeester en schepenen zullen worden gevorderd;

- ▶ SI met CBS zijn adviesaanvragen in dossiers die door de stedenbouwkundig inspecteur worden behandeld en waarin de stedenbouwkundig inspecteur de herstelmaatregelen heeft opgemaakt. Het bevoegde College van burgemeester en schepenen heeft zich bij deze maatregel aangesloten zodat het inleiden van de vordering door de inspecteur en het College gezamenlijk kan gebeuren na een positief advies van de HRH. Door het gezamenlijk inleiden van de vordering wordt aan beide entiteiten het recht gegeven om de opgelegde dwangsom op te eisen en zo de uitvoering van de herstelmaatregel, opgelegd in een definitieve rechterlijke uitspraak, af te dwingen;

- ▶ CBS met SI zijn adviesaanvragen in dossiers die door het Colleges van burgemeester en schepenen worden behandeld en waarin deze de herstelmaatregelen heeft opgemaakt. De stedenbouwkundig inspecteur heeft zich bij deze maatregel aangesloten zodat het inleiden van de vordering door het College en de inspecteur gezamenlijk kan gebeuren na een positief advies van de HRH. Door het gezamenlijk inleiden van de vordering wordt aan beide entiteiten het recht gegeven om de opgelegde dwangsom op te eisen en zo de uitvoering van de herstelmaatregel, opgelegd in een definitieve rechterlijke uitspraak, af te dwingen.

De herstellvorderingen van de stedenbouwkundige inspecteurs (alleen en gezamenlijk) vormen 61% van het totaal aantal herstellvorderingen door de HRH geadviseerd in 2015. De herstellvorderingen van de Colleges van burgemeester en schepenen (alleen en gezamenlijk) vormen 39% van de vorderingen.

Onderstaande figuur geeft een duidelijk beeld van de verhouding tussen het aantal geformuleerde adviezen betreffende herstellvorderingen die alleen of gezamenlijk door de bevoegde overheden zijn ingediend in 2015.



Figuur 3. Aantal adviesvragen betreffende de herstellvordering bij de HRH gekwalificeerd naar aanvrager in 2015

Uit de figuur blijkt dat de meeste aanvragen die de HRH moet verwerken, ingediend worden door de gewestelijke inspectiedienst alleen (55%). Op de tweede plaats komen de herstellvorderingen, uitgaande van de lokale overheid maar gezamenlijk ingediend met de gewestelijke inspectiedienst (29%), gevolgd door de herstellvorderingen ingediend door de lokale overheid alleen (10%). In slechts 6% van de gevallen dient de gewestelijke inspectiedienst een herstellvordering in waarbij de lokale overheid zich heeft aangesloten.

Van de totaal aantal herstellvorderingen uitgaande van de lokale overheid worden er 75% gezamenlijk ingeleid. Bij de gewestelijke inspectiedienst vormen de gezamenlijke herstellvorderingen slechts 10% van het totaal.

2.4.3.1 Adviezen betreffende opeenvolgende herstellvorderingen en verzoeken tot heroverweging van een negatief advies

In 2015 heeft de HRH slechts twee adviezen betreffende opeenvolgende herstellvorderingen geformuleerd. Allebei betroffen zij herstellvorderingen van de stedenbouwkundig inspecteur. De verzoeken tot heroverweging van een negatief advies gingen ook uit

van de gewestelijke inspectiedienst. Voor geen van beide categorieën werd ten aanzien van een lokale overheid een advies geformuleerd in 2015.

2.4.4 Evaluatie van de adviezen betreffende de herstellvorderingen in 2015

Artikel 6.1.6. VCRO bepaalt dat de adviezen van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid ten allen tijde gesteund zijn op motieven die ontleend worden aan

1° het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden;

2° de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden gehaald indien zich geen schade ingevolge een bouw misdrijf zou hebben voorgedaan.

In de bevragingssfiche werd gepeild naar het aantal uitgebrachte adviezen en naar de adviesvrager. Daarnaast werd ook verzocht om mee te delen welk advies er werd uitgebracht. Er zijn 3 mogelijkheden: ofwel wordt er een positief advies uitgebracht en kan de herstellvordering worden overgemaakt aan het parket of ingeleid bij de burgerlijke rechtbank. Ofwel wordt er een negatief advies uitgebracht. Op dat moment kan het traject om de voorgelegde herstellmaatregel via een vordering voor de rechtbank te verkrijgen, niet verder worden gezet. Een derde mogelijkheid is een combinatie van beide. Dan is het advies deels positief deels negatief.

In totaal werden 435 adviezen betreffende herstellvorderingen uitgebracht.

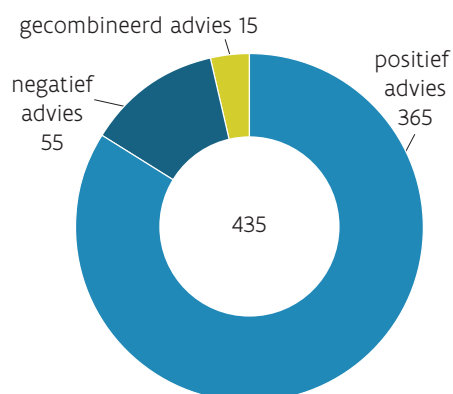
De onderstaande tabel maakt de verhouding duidelijk.

SOORT ADVIES	AANTAL	%
Positief	365	84
Negatief	55	13
Gecombineerd	15	3
Totaal aantal adviezen	435	100

Tabel 27. Soorten adviezen betreffende de herstellvordering geformuleerd door de HRH in 2015

Het aantal positieve adviezen vormt een significante meerderheid op het totaal aantal door de HRH geformuleerde adviezen in 2015.

Dit wordt gevisualiseerd in onderstaand figuur:



Figuur 4. Soorten adviezen betreffende de herstellvordering geformuleerd door de HRH in 2015

2.4.4.1 Adviezen betreffende opeenvolgende herstellvorderingen en verzoeken tot heroverweging van een negatief advies

De twee adviezen betreffende opeenvolgende herstellvorderingen door de HRH geformuleerd in 2015 waren ook allebei positief. Van de 6 verzoeken tot heroverweging van een negatief advies, werden er 2 positief geadviseerd.

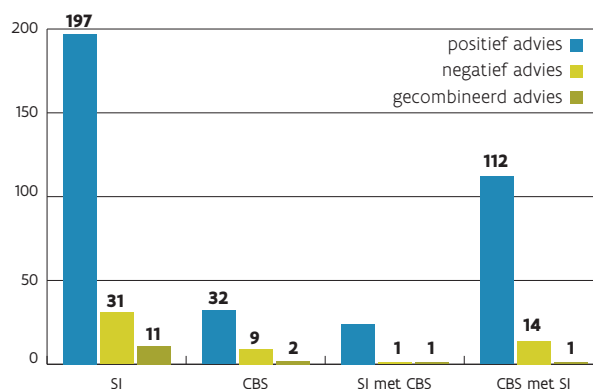
2.4.4.2 Evaluatie van de adviezen gekoppeld aan de aanvrager

ADVIES	AANVRAGER				TOTALEN
	SI	CBS	SI MET CBS	CBS MET SI	
Positief	197	32	24	112	365
Negatief	31	9	1	14	55
Gecombineerd	11	2	1	1	15
Totaal	239	43	26	127	435

Tabel 28. Soorten adviezen geformuleerd door de HRH gekoppeld aan de aanvrager in 2015

Uit deze tabel blijkt dat er meer positieve adviezen worden uitgebracht als de aanvraag door de twee bevoegde entiteiten gezamenlijk worden ingediend. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het 'gezamenlijk' voor advies voorleggen als dusdanig de slaagkans op een positief advies niet verhoogt. De verklaring voor het hoger aantal positieve adviezen bij een gezamenlijke aanvraag, is te vinden in de aard van het bouw misdrijf waarvoor een herstelmaatregel wordt gevorderd. De meeste gezamenlijk aanvragen betreffen recente schendingen van een gedetailleerd stedenbouwkundig voorschrift van een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan, een stedenbouwkundige verordening of een gedetailleerd verkavelingsvoorschrift, die geen verdere ruimte voor beoordeling laten en waarvan de schending op zichzelf volstaat om de herstelmaatregel vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening te verantwoorden.

Onderstaande figuur maakt de verhouding tussen de resultaten van de aanvragen tot advies betreffende de herstellvordering per handhavingsactor duidelijk.



Figuur 5. Verhouding tussen de soorten advies betreffende de herstellvordering van de HRH gekoppeld aan de aanvrager in 2015

2.5 KORTE EVALUATIE VAN DE GEWESTELIJKE UITVOERING VAN DE GERECHTELIJK OPGELEGDE HERSTELMAATREGEL

Het handhavingstraject Ruimtelijke Ordening kan worden opgesplitst in twee grote delen: het voortraject, dat loopt tot en met het vonnis of arrest waarbij een herstelmaatregel wordt opgelegd en het natraject waar de uitvoering van de opgelegde maatregel centraal staat. In elk traject staan specifieke handhavingsinstrumenten ter beschikking. In het voortraject zijn dat de waarschuwing, de aanmaning, het stakingsbevel, het proces-verbaal en de herstellvordering. In het natraject is dat de betekening van het vonnis of arrest, de inschrijving van wettelijke hypotheek, de dwangsom en de ambtshalve uitvoering.

Deze cijfers dienen voor een volgende rapportage verder te worden uitgewerkt. Inspectie RWO leverde de volgende cijfers aan.

2.5.1 Uitgesproken en betekende vonnissen en arresten waarin een herstelmaatregel werd opgelegd

Er werden in 2015 112 vonnissen en arresten bij de afdeling Inspectie RWO geregistreerd waarin een herstelmaatregel werd opgelegd. Dit gaat over gerechtelijke uitspraken, die kunnen zowel zijn ingesteld door CBS of SI of gezamenlijk. In 57 dossiers werd de uitspraak betekend, waarbij dit niet alleen uitspraken van 2015 zijn.

2.5.2 Aantal PV's van uitvoering opgesteld door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur

Voor het werkjaar 2015 werd in 160 dossiers vastgesteld dat een gerechtelijk opgelegde herstelmaatregel werd uitgevoerd (herstel of aanpassingswerken) en in 11 dossiers werd vastgesteld dat de meerwaarde werd betaald. Deze uitvoering wordt bestendigd in een proces-verbaal van uitvoering waarbij er ter plaatse wordt nagegaan of de herstelmaatregel volledig werd uitgevoerd. Het proces-verbaal van uitvoering is een exclusieve bevoegdheid van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur.

2.5.3 Aantal ingeschreven en gelichte wettelijke hypotheek

De inschrijving van een wettelijke hypotheek strekt tot zekerheid van de kosten die gemaakt worden en dient als een garantie voor het innen van de meerwaarde of voor de te maken kosten van een ambtshalve uitvoering bij gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregelen.

In 2015 werd in 9 dossiers een wettelijke hypotheek ingeschreven door de inspectie RWO en werd deze in 72 dossiers gelicht.

2.5.4 Bedragen ingevorderde verbeurde dwangsommen ⁴⁷

In 2015 werd 1.235.493,41 euro aan dwangsommen geïnd. Het aantal dossiers waarin dit gebeurde, is niet bekend.

2.5.5 Bedragen minnelijke schikkingen ⁴⁸

In 2015 werd 29.914,87 euro aan minnelijke schikkingen geïnd. Het aantal dossiers waarin een minnelijke schikking werd bereikt, is niet bekend.

⁴⁷ In het kader van het volgende Handhavingrapport RO zal meer informatie worden opgevraagd en worden geanalyseerd om een duidelijker beeld te krijgen van de verhouding tussen de opgelegde en de geïnde bedragen.

⁴⁸ Ibidem



3 EVALUATIE VAN DE INZET VAN DE AFZONDERLIJKE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN RUIMTELIJKE ORDENING

Waar in het voorgaande hoofdstuk werd uitgegaan van de individuele handhavingsactoren en hun inspanningen in het kader van handhaving Ruimtelijke Ordening, staat in dit hoofdstuk het handhavingsinstrumentarium Ruimtelijke Ordening centraal. De instrumenten zijn deze die in 2015 werden toegepast door de bevoegde instanties. De nieuwe instrumenten voorzien in het Handhavingsdecreet worden hier niet besproken. Die instrumenten zijn nog niet in werking getreden zodat er vanzelfsprekend nog geen cijfermateriaal beschikbaar is.

De bedoeling van dit hoofdstuk is om inzicht te verkrijgen in het gebruik van alle middelen die de handhavingsactoren kregen om hun doelstellingen te bereiken. Hierbij wordt vooral toegespitst op de vraag of bepaalde instrumenten meer of minder worden gebruikt. Zoals al eerder gezegd, is dit rapport een eerste nulmeting. Het is de bedoeling om in het volgende handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening een meer uitvoerige input- en outputanalyse van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten te kunnen bieden.

In dit rapport wordt een beeld gegeven van het totaal aantal controles ten opzichte van het aantal controles waar een overtreding werd vastgesteld. Dit maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de nalevingsgraad en het gericht handhaven door de actoren. Daarnaast worden de handhavingsinstrumenten in dit rapport afgewogen ten opzichte van het aantal uitgevoerde handhavingscontroles waar een overtreding werd vastgesteld en het aantal controles die niet tot verdere actie hebben geleid.

Er wordt een afweging gemaakt tussen de inzet van de verschillende soorten handhavingsinstrumenten. Waar het resultaat van de uitgevoerde controles per actor werd besproken in hoofdstuk 2, wordt in dit hoofdstuk ook een vergelijking tussen de verschillende handhavingsactoren gemaakt wat betreft de handhavingsinstrumenten waar zij gebruik van maken.

Gelijklopend met het hoofdstuk 2 'Evaluatie van het gewestelijke handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening' wordt voor de evaluatie van de individuele handhavingsinstrumenten uitgegaan van de informatie verkregen van de handhavingsactoren. Het gebruik van deze cijfers impliceert dat alle eerder geformuleerde kanttekeningen en opmerkingen ook hier van toepassing zijn.

In het vorige hoofdstuk werden de inspanningen van de Lokale politie en van de steden en gemeenten opgedeeld in verschillende klassen op basis van het inwonersaantal. In dit hoofdstuk worden de Lokale politie enerzijds en de steden en gemeenten anderzijds beschouwd als één actor, naast de gewestelijke actor.⁴⁹

⁴⁹ De vaststellingen van de ambtenaren die buiten het agentschap IRWO vaststellingsbevoegdheid hebben gekregen, zoals ambtenaren binnen het Agentschap voor Natuur en Bos, worden niet meegerekend in dit hoofdstuk

3.1 RESULTATEN VAN DE UITGEVOERDE CONTROLES RUIMTELIJKE ORDENING

Om een correcte evaluatie van de handhavingsinstrumenten Ruimtelijke Ordening uit te voeren, dienen de juiste parameters met elkaar te worden vergeleken. Eerst wordt het totaal aantal uitgevoerde controles in 2015 opgesplitst in het aantal controles waar geen overtreding werd vastgesteld, het aantal controles waar geen actie ten aanzien van de overtreding werd genomen en het aantal handhavingsinstrumenten dat werd ingezet bij die controles.

Onderstaande tabel geeft per handhavingsactor een cijfermatig overzicht van het aantal controles en de globale resultaten ervan in 2015:

	AANTAL CONTROLES	GEEN OVERTREDING	GEEN ACTIE	INZET INSTRUMENTEN	ONBEKEND
Gewest	1138	/	/	739	399
Lokale politie	1070	247	59	1165	/
Gemeenten	11296	2102	218	6003	2973
Totaal	13504	2349	277	7907	2971
%	100%	17%	2%	59%	22%

Tabel 29. Resultaten van de controles door de handhavingsactoren in 2015

Uit deze tabel blijkt dat het aantal uitgevoerde controles en de inzet van een handhavingsinstrument geen 1 op 1-relatie is, getuige de categorie 'onbekend'. Die categorie wordt berekend door het verschil te nemen tussen enerzijds het totaal aantal uitgevoerde controles en anderzijds de som van het aantal controles waarbij geen overtreding werd vastgesteld, noch een actie ondernomen, noch een handhavingsinstrument werd ingezet.

Door de gewestelijke inspectiedienst en de gemeenten worden een heel aantal controles uitgevoerd zonder

duidelijk resultaat wat betreft de inzet van instrumenten. Voor de gewestelijke inspectiedienst zijn geen cijfers voor de categorieën 'geen overtreding' en 'geen actie ondernomen' beschikbaar zodat kan worden verondersteld dat die ook in de categorie 'onbekend' zijn opgenomen. De lokale politie zet dan weer meerdere instrumenten per uitgevoerde controle in.

Voor de verdere evaluatie zal het onderzoek worden toegespitst op een vergelijking tussen de verschillende handhavingsactoren bij het inzetten van de instrumenten en de verhouding tussen de verschillende instrumenten.

Onderstaande tabel focust op het aandeel van elke handhavingsactor in het totaal aantal uitgevoerde controles in 2015. Daarnaast wordt ook het procentueel aandeel van elke handhavingsactor in de resultaten van de controles zichtbaar gemaakt.

	AANDEEL CONTROLES	GEEN OVERTREDING	GEEN ACTIE	INZET INSTRUMENTEN
Gewest	8%	/	/	9%
Lokale politie	8%	11%	21%	13%
Gemeenten	84%	89%	79%	78%

Tabel 30. Aandeel per handhavingsactor in de globale resultaten van de controles in 2015

3.2 EVALUATIE VAN DE INZET VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN RUIMTELIJKE ORDENING BIJ UITVOERING VAN CONTROLES

In dit onderdeel van het rapport wordt bekeken hoe frequent de verschillende handhavingsinstrumenten worden ingezet. Die verhouding geeft een indicatie van het beleid dat door de handhavingsactoren wordt gevoerd.

Onderstaande tabel geeft de verhouding van de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten weer. Per instrument wordt het aandeel van elke partner bekeken. Daarnaast wordt het aandeel van elk instrument bij de controles uitgevoerd in 2015 weergegeven.

INSTRUMENT	GEWEST	LOKALE POLITIE	GEMEENTES	TOTAAL	%
Waarschuwing	/	101	2830	2931	37
Aanmaning	122	169	1641	1932	24
Bevel tot staking	79	220	302	601	8
PV	538	675	1230	2443	31
Totaal	739	1165	6003	7907	100

Tabel 31. Aandeel van de verschillende handhavingsinstrumenten bij de controles uitgevoerd in 2015

Uit de tabel blijkt dat de waarschuwing het instrument is dat het meeste wordt ingezet. Bij een waarschuwing wordt de overtreder er formeel aan herinnerd dat hij/zij een schending heeft gepleegd⁵⁰. De waarschuwing wordt uitgestuurd om aan de betrokkene de mogelijke gevolgen mee te delen van de voortzetting of instandhouding van een overtreding. Opvallend is wel de grote discrepantie tussen de actoren bij de inzet van de instrumenten.

Voor de gewestelijke inspectiedienst is geen cijfer bekend voor het aantal waarschuwingen, aangezien dit instrument niet geregistreerd wordt.

Het proces-verbaal staat op de tweede plaats.

Bij een aanmaning wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Een aanmaning wordt uitgestuurd om een rechtsherstel te bereiken.

De waarschuwing en de aanmaning vormen samen de zogenaamde 'zachte handhavingsinstrumenten' en maken samen 61% van de instrumenten ingezet bij de uitvoering van alle controles uitgevoerd in 2015, uit.

Het stakingsbevel wordt als het preventief instrument bij uitstek beschouwd. Uit de tabel blijkt dat de inzet van de instrument vrij laag scoort. Het aantal processen-verbaal dat zonder stakingsbevel wordt opgesteld is 3 keer zoveel als het aantal processen-verbaal met stakingsbevel. In de meerderheid van de gevallen zijn de bouw misdrijven dus al voltooid op het moment dat er een controle ter plaatse wordt uitgevoerd. Een stakingsbevel ruimtelijke ordening moet worden gevolgd door een bekrachtiging van de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteur om uitgevoerd te kunnen worden. Voor het werkjaar 2015 werden er 658 bekrachtigingen opgemaakt. Dit waren in totaal 579 bekrachtigingen van processen-verbaal van de gemeente of politie en 79 bekrachtigingen van processen-verbaal opgemaakt door de afdeling Inspectie RWO.

⁵⁰ De definitie van dit begrip komt uit 'Code van goede praktijk. Aanpak inbreuken ruimtelijke ordening,' van het Agentschap Inspectie RWO, <https://www.rwo.be/LinkClick.aspx?fileticket=iMMTIKrKyRg%3d&tabid=15934&mid=22595&language=nl-NL>



© Jan Lamberts
ANB



4 EVALUATIE VAN HET VLAAMSE STRAFRECHTELIJK SANCTIONERINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

In dit onderdeel, waarin een evaluatie zal plaats vinden van het Vlaamse sanctioneringsbeleid in 2015, wordt gekeken naar de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie. De door hen geregistreerde en aangeleverde cijfers vormen de basis voor deze evaluatie⁵¹. De instroom wordt geanalyseerd zowel vanuit de bron van het proces-verbaal, de aard van het daarin vermelde bouw misdrijf als het gevatte parket. Zo wordt een antwoord gegeven op de vraag tot welke entiteit de verbalisant behoort, die het proces-verbaal aan het parket heeft bezorgd, worden de doorgestuurde processen-verbaal gekaderd binnen de tenlasteleggingcodes die het Openbaar Ministerie hanteert en wordt tot slot een overzicht geboden van de spreiding van de instroom over de verschillende parketten in Vlaanderen.

4.1 EVALUATIE VAN HET BESTUURLIJK SANCTIONERINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

Het Handhavingsdecreet voorziet naast de bestaande strafrechtelijke sanctionering eveneens een bestuurlijk sanctioneringsspoor⁵². Daartoe wordt onder meer de mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting en het onderscheid tussen (gedepenaliseerde) stedenbouwkundige inbreuken en (principeel correctioneel vervolgbare) stedenbouwkundige misdrijven, zoals die nu reeds bestaan in het DABM en het onroerenderfgoeddecreet, opgenomen in de VCRO. Stedenbouwkundige inbreuken zullen dan enkel nog bestraft kunnen worden met een

exclusieve bestuurlijke geldboete. Stedenbouwkundige misdrijven waarvoor het parket (tijdig) aangeeft niet tot strafrechtelijke behandeling te willen overgaan, zullen kunnen worden gesanctioneerd met een alternatieve bestuurlijke geldboete.

Aangezien het bestuurlijk sanctioneringsspoor evenwel nog niet in werking is getreden, wordt dit niet verder behandeld in het kader van dit handhavingsrapport.

4.2 EVALUATIE VAN HET STRAFRECHTELIJK SANCTIONERINGSBELEID RUIMTELIJKE ORDENING

Bij de vaststelling van een bouw misdrijf bezorgt de verbalisant onmiddellijk een proces-verbaal aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het bouw misdrijf is gepleegd. In dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening is het daarom van belang om een evaluatie te maken van het strafrechtelijk sanctioneringsbeleid in 2015. De bevraging heeft zich dan ook gericht tot het College van procureurs-generaal met onder

meer de vraag hoeveel dossiers er werden aangeleverd aan de parketten van het Vlaamse Gewest en op welke wijze deze dossiers werden behandeld.

Voordat de cijfergegevens kunnen worden besproken, dienen ook in dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening eerst enkele kanttekeningen betreffende de data te worden geformuleerd.

51 De cijfers van het OM correleren niet volledig met de cijfers aangeleverd door andere handhavingsactoren, waarschijnlijk ten gevolge van verschillende registratiesystemen. Onderzoek daarnaartoe zou te ver leiden. Het belangrijkste is de analyse van de werkzaamheden van het openbaar ministerie, op basis van hun eigen geregistreerde gegevens, en niet de vergelijking tussen de data van de verschillende handhavingsactoren.

52 Bestuurlijke sanctionering is thans enkel mogelijk bij schending van een bekrachtigd stakingsbevel. Over administratieve beboeting bij schending heeft geen bevraging plaats gevonden.

- ▶ De cijfers zijn afkomstig uit de centrale databank van het College van procureurs-generaal. Deze databank is gebaseerd op de registraties door de correctionele afdelingen van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg;
- ▶ Aangezien de vraag betrekking heeft op het handhavingsniveau Ruimtelijke Ordening in Vlaanderen, zitten in de tabellen enkel de dossiers behandeld door de Vlaamse parketten;
- ▶ Alleen de nieuwe zaken werden meegeteld, geen heropende zaken;
- ▶ De laatste gegevensextractie dateert van 10 januari 2016. Alle tabellen die betrekking hebben op de vooruitgangsstaat van een dossier zijn dus beperkt tot de toestand op die extractiedatum;
- ▶ De gegevens betreffen enkel correctionele inbreuken gepleegd door meerderjarigen of nog niet geïdentificeerde personen;
- ▶ Aan de zaken die op het parket toekomen, wordt door het Openbaar Ministerie een voornaamste tenlastelegging toegekend. Dat gebeurt ten laatste op het ogenblik dat deze in het geïnformatiseerde systeem van het Openbaar Ministerie worden ingevoerd. Daarnaast wordt eventueel één of meerdere bijkomende tenlasteleggingscodes (preventiecodes) toegekend. De registratie van die bijkomende tenlasteleggingen gebeurt niet in alle parketten, thans afdelingen;
- ▶ De data in dit onderdeel zijn gebaseerd op alle zaken waarin minstens één van de 4 volgende tenlasteleggingscodes werd geregistreerd:
 - 66B: ruimtelijke ordening en stedenbouw
 - 66C: reclameborden
 - 66F: bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten (Vlaams decreet 3 maart 1976)
 - 66G: vellen hoogstammige bomen

De bovenstaande selectie is gebeurd in samenspraak met de VHRM. Als meer dan één van de geselecteerde codes voorkomt in eenzelfde zaak, wordt deze zaak in de tabellen gepresenteerd op basis van de voornaamste van die geselecteerde tenlasteleggingen;

- ▶ Zaken die op het moment van de gegevensextractie nog niet in hun totaliteit op het parket terecht gekomen zijn, worden niet mee gerekend. Concreet wordt verwezen naar de zogenaamde 'vereenvoudigde processen-verbaal op listing' en de 'nog lopende autonome politionele opsporingsonderzoeken'. In de meeste parketten worden de door de politiediensten opgestelde vereenvoudigde processen-verbaal (VPV's) immers niet in het REA/TPI-systeem geregistreerd. Indien het proces-verbaal in tweede instantie alsnog werd opgevraagd door het parket, wordt er met deze zaken wel rekening gehouden⁵³;
- ▶ In het algemeen komen sommige bouw misdrijven die in een klassiek proces-verbaal aan de parketten werden overgemaakt, niet voor in de statistieken omdat er bijvoorbeeld een ander primair misdrijf in de zaak is (bijvoorbeeld diefstal) waardoor het ruimtelijk ordeningsaspect niet in het REA-systeem werd geregistreerd, of omdat nieuwe feiten vaak in gegroepeerde aanvankelijke processen-verbaal worden gegoten indien een onderzoek werd opgestart (bijvoorbeeld. één aanvankelijk proces-verbaal met opgave van 5 nieuwe schendingen) waardoor een onderschatting van het fenomeen ruimtelijke ordeningscriminaliteit ontstaat;
- ▶ De teleenheid bij de tabellen is telkens gelijk aan een zaak. Elke zaak komt overeen met één uniek notitienummer. Een zaak kan uiteraard betrekking hebben op meerdere verdachten en/of meerdere misdrijven. Wordt een zaak ter beschikking gesteld van een ander parket, dan wordt zowel het originele notitienummer als het notitienummer van de terbeschikkingstelling in de tabellen geteld. De in dit document gepresenteerde parketstatistieken betreffen dus geen

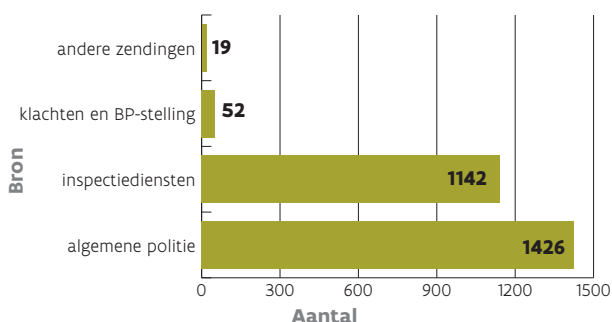
53 Voor details: bijlage 3 van de omzendbrief nr. COL8/2005 van het College van procureurs-generaal van 1 juli 2005

'criminaliteits-' of 'feitenstatistieken' en mogen dus ook niet zo geïnterpreteerd worden;

- Binnen het rechtsgebied van respectievelijk Gent en Antwerpen bestaat een samenwerkingsverband tussen de verschillende voormalige parketten (momenteel afdelingen) waardoor alle zaken met betrekking tot gespecialiseerde materies door één parket/afdeling binnen dat rechtsgebied wordt behandeld. Voor West-Vlaanderen is de afdeling Kortrijk bevoegd voor milieu- en ruimtelijke orderingsdossiers, voor Oost-Vlaanderen is het de afdeling Gent, voor Antwerpen bestond in 2015 enkel een samenwerkingsverband tussen Mechelen en Turnhout voor Ruimtelijke Ordening. Bij het bekijken van tabel 4 moet dus in het achterhoofd worden gehouden dat een deel van de beslissingen in die gebieden genomen werd door de magistraten verbonden aan de respectievelijk gespecialiseerde afdelingen.

4.2.1 Instroom

Onderstaande grafiek geeft het aantal zaken 'handhaving ruimtelijke ordening' weer die door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2015 werden geregistreerd. De zaken worden onderverdeeld in vier verschillende klassen volgens de initiërende instantie namelijk de algemene politie, de inspectiediensten, klachten en burgerlijke partijstellingen en andere zendingen.



Figuur 6. Aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015 per initiërende instantie

In totaal hebben de parketten in 2015 2.639 zaken met betrekking tot ruimtelijke ordening ontvangen, waarvan 54% - oftewel 1.426 zaken – afkomstig van de algemene politie en 43% - ofwel 1.142 zaken – afkomstig van de inspectiediensten. De rubriek algemene politie omvat zowel de Lokale als de Federale politiediensten. De inspectiediensten daarentegen zijn de administratieve diensten met beperkte verbaliserende bevoegdheid, zoals de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening en de inspecteurs binnen de Afdeling Natuur en Bos, alsook de gemeentelijke verbalisanten.

Een klein gedeelte van het totaal aantal ontvangen zaken, namelijk 2% – ofwel 52 zaken – heeft betrekking op klachten en burgerlijke partijstellingen. Hierbij gaat het om klachten van particulieren, evenals klachten van gerechtsdeurwaarders of van particuliere organisaties en burgerlijke partijstellingen door burgers die zich benadeeld voelen door het bouwmisdrif. Daarnaast waren er 1% - ofwel 19 zaken - 'andere zendingen'. Dit zijn zendingen van andere parketten en rechtbanken, ook van andere secties van hetzelfde parket, van buitenlandse parketten/rechtbanken en van de rechtbanken van hetzelfde gerechtelijke arrondissement die aanleiding geven tot de creatie van een nieuwe zaak. Deze categorie is tevens een restcategorie voor alle zaken die niet in één van de andere drie rubrieken konden worden ondergebracht.

INITIËRENDE INSTANTIE	AANTAL	%
Algemene politie	1426	54
Inspectiediensten	1142	43
Klachten & BP-stellingen	52	2
Andere zendingen	19	1
TOTAAL	2639	100

Tabel 32. Aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015 per initiërende instantie

Meer dan de helft van de nieuwe dossiers die de parketten hebben ontvangen in 2015, werden opgesteld door de algemene politie.

4.2.1.1 Instroom vanuit de inspectiediensten

Een verdere analyse van de instroom van de zaken vanuit de inspectiediensten is mogelijk. Sinds 1 januari 2005 wordt immers gebruik gemaakt van specifieke codes binnen de notitienummers die door de Vlaamse diensten inzake Ruimtelijke Ordening en de lokale gemeentelijke diensten aan de parketten worden overgemaakt⁵⁴.

Volgende specifieke codes worden gehanteerd:

- ▶ RW: administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen;
- ▶ H2: Agentschap voor Natuur en Bos (ANB). Al deze codes werden in de selectie voor onderstaande tabel aangevuld met de zaken waarin uitgemaakt kon worden of het om een lokale gemeentelijke dienst ging (meestal op basis van het voorkomen van het label 'gemeente', 'stad' of specifieke gemeentenamen in het daarvoor voorzien veld). Op basis van die selectie werd een totaal van 1.080 dossiers vanuit de inspectiediensten vastgesteld. Het omvat niet alle 1.142 dossiers (zie tabel 41) maar wel 94,5%.

INITIËRENDE INSTANTIE	AANTAL	%
ANB – H2/H3	28	2,59
RWO	566	52,41
Lokale gemeentelijke diensten	486	45
TOTAAL	1.080	100

Tabel 33. Aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' afkomstig van inspectiediensten geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015

In totaal werden door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2015 1.080 zaken geregistreerd afkomstig van de Vlaamse en gemeentelijke inspectiediensten RO.

De Vlaamse inspectiediensten nemen samen 55% van de zaken voor hun rekening, de lokale inspectiediensten 45%. Alhoewel er meer zaken toestromen vanuit de Vlaamse inspectiediensten, is het verschil met de instroom vanuit de lokale diensten maar 10%. Dat betekent dat de vervolging van bouw misdrijven in Vlaanderen gedragen wordt door de bevoegde entiteiten op de beide bestuursniveaus.

Binnen de Vlaamse inspectiediensten zijn de zaken afkomstig van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen (RW)⁵⁵ en van het Agentschap Natuur en Bos (ANB). RW vertegenwoordigt een aanzienlijk aandeel van het totaal aantal zaken afkomstig van de Vlaamse inspectiediensten, namelijk 95%. Het Agentschap voor Natuur en Bos levert 5% van de zaken. Op basis van een protocol afgesloten in 2012 met het toenmalige agentschap Inspectie RWO (IRWO) is het ANB bevoegd om ontbossingen krachtens de VCRO vast te stellen; het ANB is niet bevoegd om andere overtredingen op de VCRO vast te stellen, hetgeen het geringe aantal dossiers afkomstig van het ANB verklaart.

⁵⁴ De dossiers van de dienst SamenLeven van de Stad Antwerpen krijgen een PV-nummer met een politiecode 'LB' zoals de PV's van de lokale politie Antwerpen. De PV's van deze gemeentelijke dienst zijn dus niet apart traceerbaar in de statistieken.

⁵⁵ De Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen (RW) is sinds 2006 gesplitst en gewijzigd. De Vlaamse entiteit die nu de taak van inzake ruimtelijke ordening opneemt, is de afdeling Inspectie RO;

4.2.1.2 Instroom naar telasteleggingscodes

Hierboven werd reeds een overzicht geboden van de verschillende tenlasteleggingscodes die bij de registratie van de zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' worden gehanteerd. Dit maakt het mogelijk om voor 2015 in onderstaande grafieken en tabellen een overzicht te geven van het aandeel van elke tenlasteleggingscode in het totaal aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' dat werd geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2015.

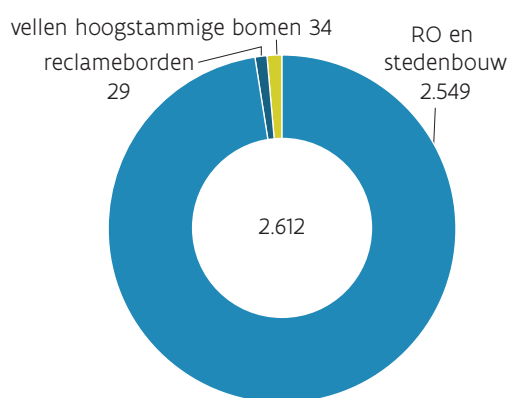
Onderstaande tabel geeft de percentages van het aantal zaken geregistreerd met de tenlasteleggingscodes onder de noemers van ruimtelijke ordening en stedenbouw, reclameborden en vellen hoogstammige bomen ten opzichte van het totaal aantal zaken geregistreerd met een van deze tenlasteleggingscodes in 2015, namelijk 2.612 dossiers.

TENLASTELEGGINGSCODE	AANTAL	%
RO en stedenbouw	2549	97,6
Reclameborden	29	1,1
Vellen hoogstammige bomen	34	1,3
TOTAAL	2612 ⁵⁶	100

Tabel 34. Instroom aantal zaken 'handhaving RO' naar tenlasteleggingscode geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015

Meer dan 97% van het totaal aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' geregistreerd door de correctionele afdelingen van de parketten van het Vlaamse gewest in 2015 had een voornaamste tenlasteleggingscode 'RO en stedenbouw'. De tenlasteleggingscode 'reclameborden' en 'velen hoogstammige bomen' vertegenwoordigen elk maar een ruime 1% van het totaal aantal dossiers.

Onderstaande diagram stelt de verhouding tussen de tenlasteleggingscodes visueel voor:



Figuur 7. Instroom zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' naar tenlasteleggingscode geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015

⁵⁶ Dit is een verschil met de 2639 eerder gemelde aantallen, maar is te wijten aan de 27 dossiers inzake monumenten die werden gerapporteerd.

4.2.1.3 Vooruitgangsstaat

Naast de instroom van de zaken 'handhaving ruimtelijke ordening' is het relevant om de vooruitgangsstaat van de zaken die tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015 op de parketten zijn binnengekomen, te bekijken. De zaken worden beperkt tot deze met de tenlasteleggingscode 'ruimtelijke ordening en stedenbouw'. Zij maken 97% van de totaliteit aan zaken uit.

	VOORONDERZOEK		SEINING VAN DE DADER		ZONDER GEVOLG		TER BESCHIKKING		PRETORIAANSE PROBATIOE		GEMEENTELIJKE ADMINISTRatieve SANCTIE	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PARKET ANTWERPEN	300	50,76	-	-	241	40,78	4	0,68	28	4,74	1	0,17
Afdeling Antwerpen	136	51,52	-	-	106	40,15	1	0,38	12	4,55	1	0,38
Afdeling Mechelen	61	50,83	-	-	43	35,83	2	1,67	11	9,17	-	-
Afdeling Turnhout	103	49,76	-	-	92	44,44	1	0,48	5	2,42	-	-
PARKET LIMBURG	63	16,73	-	-	283	75,27	9	2,39	7	1,86	-	-
Afdeling Hasselt	35	16,67	-	-	156	74,29	3	1,43	4	1,90	-	-
Afdeling Tongeren	28	16,87	-	-	127	76,51	6	3,61	3	1,81	-	-
PARKET HALLE-VILVOORDE	145	59,43	-	-	93	38,11	-	-	5	2,05	-	-
PARKET LEUVEN	185	70,08	-	-	75	28,41	1	0,38	1	0,38	-	-
PARKET OOST-VLAANDEREN	534	71,30	1	0,13	6	15,49	-	-	91	15,12	-	-
Afdeling Gent	243	76,42	1	0,31	38	11,95	-	-	33	10,38	-	-
Afdeling Dendermonde	231	67,74	-	-	64	18,77	-	-	43	12,61	-	-
Afdeling Oudenaarde	60	66,67	-	-	14	15,56	-	-	15	16,67	-	-
PARKET WEST-VLAANDEREN	272	65,54	-	-	106	25,54	2	0,48	20	4,82	-	-
Afdeling Brugge	146	73,37	-	-	42	21,11	-	-	7	3,52	-	-
Afdeling Kortrijk	63	57,80	-	-	32	29,36	2	1,83	6	5,50	-	-
Afdeling Ieper	25	53,19	-	-	14	29,79	-	-	5	10,64	-	-
Afdeling Veurne	38	63,33	-	-	18	30,00	-	-	2	3,33	-	-
Totaal	1499	56,80	1	0,04	914	34,63	16	0,61	152	5,76	1	0,04

Tabel 35. Laatste vooruitgangsstaat op 10 januari 2016 voor de zaken 'handhaving ruimtelijke ordening' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015, al dan niet via toevoeging aan een moederzaak, per parket en per afdeling

NIET GEMEENTELIJKE ADMINISTRatieve SANCTIE		MINNELIJKE SCHIKKING		ONDERZOEK		RAADKAMER		DAGVAARDING & VERDER		ONBEKEND/ ERROR		TOTAAL	
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
-	-	4	0,68	2	0,34	1	0,17	9	1,52	1	0,17	591	100,00
-	-	4	1,52	2	0,76	1	0,38	1	0,38	-	-	264	100,00
-	-	-	-	-	-	-	-	2	1,67	1	0,83	120	100,00
-	-	-	-	-	-	-	-	6	2,90	-	-	207	100,00
9	2,39	1	0,27	-	-	-	-	1	1,06	-	-	376	100,00
8	3,81	-	-	-	-	-	-	4	1,90	-	-	210	100,00
1	0,60	1	0,60	-	-	-	-	-	-	-	-	166	100,00
-	-	-	-	-	-	1	0,41	-	-	-	-	244	100,00
-	-	-	-	1	0,38	1	0,38	-	-	-	-	264	100,00
1	0,13	1	0,13	1	0,13	-	-	4	0,53	-	-	749	100,00
-	-	1	0,31	-	-	-	-	2	0,63	-	-	318	100,00
-	-	-	-	1	0,29	-	-	2	0,59	-	-	341	100,00
1	1,11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90	100,00
3	0,72	7	1,69	1	0,24	-	-	4	0,96	-	-	415	100,00
2	1,01	-	-	-	-	-	-	2	1,01	-	-	199	100,00
-	-	4	3,67	-	-	-	-	2	1,83	-	-	109	100,00
-	-	3	6,38	-	-	-	-	-	-	-	-	47	100,00
1	1,67	-	-	1	1,67	-	-	-	-	-	-	60	100,00
13	0,49	13	0,49	5	0,19	3	0,11	21	0,80	1	0,04	2.639	100,00

De betekenis van de classificatie in de vooruitgangsstaten is als volgt:

- ▶ VOORONDERZOEK: de zaken die nog in vooronderzoek waren op 10 januari 2016.
- ▶ SEINING VAN DE DADER: Deze rubriek omvat de zaken waarin op 10 januari 2016 een verdachte het voorwerp uitmaakt van een seining (deze vooruitgangsstaat werd voor de inwerkingtreding van de COL 1612014 op 1 januari 2015 als een sondergevolgstelling met het motief "seining van de dader" opgenomen). Zolang de verdachte niet wordt aangetroffen, zal deze vooruitgangsstaat van toepassing blijven.
- ▶ SEPOT/ZONDER GEVOLG: Met een seponering wordt voorlopig afgezien van verdere vervolging en wordt het vooronderzoek beëindigd. Zolang de strafvordering niet vervalt, kan de zaak worden heropend.
- ▶ TER BESCHIKKING: Deze rubriek omvat de zaken die op 10 januari 2016 ter beschikking waren gesteld aan een ander parket of andere (gerechtelijke) instanties. Voor zover ze niet terugkeren naar het parket van oorsprong, blijven ter beschikking gestelde zaken hier in deze vooruitgangsstaat. Voor het parket van oorsprong kunnen zij dus als afgesloten worden beschouwd. Zij worden onder een ander notitienummer heropend bij het parket van bestemming.
- ▶ PRETORIAANSE PROBATIE: Deze rubriek omvat de zaken die op 10 januari 2016 (nog) geen strafrechtelijk gevolg gekregen hebben op voorwaarde dat bepaalde door het parket opgelegde maatregelen nageleefd werden.
- ▶ GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIE: Deze rubriek omvat de zaken die op 10 januari 2016 werden overgemaakt aan een overheidsdienst met het oog op een eventuele gemeentelijke administratieve sanctie (deze vooruitgangsstaat werd voor de inwerkingtreding van de COL 1612014 op 1 januari 2015 als een sondergevolgstelling met het motief "administratieve geldboete" opgenomen).
- ▶ NIET_GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIE: Deze rubriek omvat de zaken die op 10 januari 2016 werden overgemaakt aan een overheidsdienst met het oog op een eventuele niet-gemeentelijke administratieve sanctie (deze vooruitgangsstaat werd voor de inwerkingtreding van de COL 1612014 op 1 januari 2015 als een sondergevolgstelling met het motief "administratieve geldboete" opgenomen).
- ▶ MINNELIJKE SCHIKKING: In de rubriek minnelijke schikking bevinden zich de zaken waarin een minnelijke schikking werd voorgesteld en waarvoor nog een eindbeslissing dient te worden geregistreerd (met inbegrip van de gedeeltelijk betaalde minnelijke schikkingen), de zaken die werden afgesloten door de betaling van de minnelijke schikking en waar de strafvordering vervalt en ten slotte de zaken waarin de minnelijke schikking werd geweigerd maar die sindsdien nog niet zijn overgegaan naar een volgende vooruitgangsstaat.
- ▶ BEMIDDELING IN STRAFZAKEN: De rubriek bemiddeling in strafzaken omvat de zaken waarin het Openbaar Ministerie beslist heeft een procedure van bemiddeling in strafzaken aan de betrokken partijen voor te stellen. In deze categorie bevinden zich de zaken waarin een bemiddeling in strafzaken werd voorgesteld en waarin voor de betrokken partijen nog een beslissing moet worden genomen, de zaken die werden afgesloten door het voltooiën van de bemiddeling in strafzaken en waar de strafvordering vervalt en ten slotte de zaken waarin de dader niet aan de vereiste voorwaarden heeft voldaan, maar die sindsdien nog niet zijn overgegaan naar een volgende vooruitgangsstaat.
- ▶ ONDERZOEK: De rubriek onderzoek bevat de zaken die in gerechtelijk onderzoek werden gesteld en die nog niet werden vastgesteld voor de raadkamer voor de regeling van de rechtspleging.
- ▶ RAADKAMER: Deze rubriek bevat zaken vanaf de fase van regeling van de rechtspleging tot op het moment dat er een eventuele vaststelling voor de correctionele rechtbank is. Zaken waarin wordt afgezien van verdere vervolging, blijven deze vooruitgangsstaat behouden.

- ▶ **DAGVAARDING & VERDER:** Deze rubriek omvat de zaken waarin een dagvaarding of een daaropvolgende beslissing werd genomen. Het gaat om zaken waarin een dagvaarding, een vaststelling voor de correctionele rechtbank, een vonnis, een verzet, een beroep, enz. voorkomt.
- ▶ **ONBEKEND/ERROR:** Deze rubriek omvat de zaken waarvoor de vooruitgangsstaat niet achterhaald kon worden. Vaak gaat het om gevoegde zaken waarbij de registraties in het RENTPI-systeem niet toelaten om te achterhalen wat de vooruitgangsstaat is van de zaak waaraan er gevoegd werd.

De tabel presenteert de laatste vooruitgangsstaat van deze zaken op het moment van de laatste gegevensextractie, zijnde 10 januari 2016. Er dient voor gewaarschuwd dat de gebruikte cohorte (2015) een leeftijd kende van minimaal 10 dagen en maximaal 375 dagen. In principe is het onmogelijk om op basis daarvan sluitende uitspraken te doen over de uiteindelijke afhandeling van deze dossiers. Meer dan de helft van de zaken bevindt zich nog in vooronderzoek (56,80%), hetgeen betekent dat de proporties van elk van de andere vooruitgangsstaten nog aanzienlijk kunnen evolueren.

In het geval van een voeging wordt per vooruitgangsstaat rekening gehouden met de vooruitgangsstaat die van toepassing was in de zogenaamde “moederzaak”. Een (dochter)zaak die gevoegd werd aan een zonder gevolg gestelde (moeder)zaak zal in de tabellen dus zelf ook geteld worden als een zonder gevolg gestelde zaak.

De tabel presenteert de vooruitgangsstaten per parket en afdeling. De percentages laten toe een zicht te krijgen op de verhouding tussen de verschillende vooruitgangsstaten en tussen de parketten en afdelingen.

Ten gevolge van de inwerkingtreding van de omzendbrief COL 16/2014 worden beslissingen vanaf 1 januari 2017 die vroeger als een zondergevolgstelling geteld werden nu als een aparte afsluitende beslissing in deze tabel weergegeven. Het gaat in dit geval om ‘seining van de dader’, ‘pretoriaanse probatie’ en ‘administratieve sanctie’.

De parketten wijzen trouwens op het feit dat men in de meeste gevallen de volledige termijn van 360 dagen benut om te streven naar algemene regularisatie. Gevolg hiervan is dat er heel weinig zaken binnen het jaar gedagvaard worden en onderstaande cijfergegevens dus enigszins een vertekend beeld opleveren.

4.2.2 Motieven tot seponeren

In bovenstaand onderdeel met betrekking tot de vooruitgangsstaat van de zaken ‘handhaving ruimtelijke ordening’ werd vastgesteld dat d.d. 10 januari 2016 38% zonder gevolg werd gesteld door de parketten in het Vlaamse Gewest. Er werden voor de opmaak van dit handavingsrapport Ruimtelijke Ordening cijfers ter beschikking gesteld van de VHRM die een verder inzicht geven in de zaken die zonder gevolg werden gesteld.

Bij de zaken die zonder gevolg werden gesteld is het immers van belang om rekening te houden met het motief tot seponeren. Het Wetboek van strafvordering, artikel 28 quater al. 1, ingevoegd door de wet van 12 maart 1998, legt aan de procureur des Konings de verplichting op zijn beslissingen te motiveren. De parketten beschikken over een verfijnde lijst van motieven ‘zonder gevolgstelling’ die uniform is voor het hele land en geformaliseerd is als gevolg van de Franchimonthervorming. Deze lijst – en de mogelijke rubrieken – werden opgenomen in omzendbrief COL12/98 van het College van procureurs-generaal betreffende de toepassing van de wet van 12 maart 1998.

De motieven tot zondergevolgstelling kunnen worden gegroepeerd in 2 categorieën: technische motieven en opportuniteitsmotieven.

De reden tot technisch sepot zijn:

- ▶ Geen misdrijf
- ▶ Onvoldoende bewijzen
- ▶ Verval van de strafvordering door
 - Verjaring
 - Overlijden dader
- ▶ Niet-toelaatbaarheid van de strafvordering
- ▶ Dader(s) onbekend

De reden tot sepot om opportuniteitsredenen zijn:

- ▶ Motieven eigen aan de aard van de feiten
 - Beperkte maatschappelijke weerslag
 - Toestand geregulariseerd
 - Redelijke termijn overschreden

- ▶ Motieven eigen aan de persoon van de dader
 - Afwezigheid van voorgaanden
 - Toevallige feiten met oorzaak
 - Wanverhouding strafvordering – maatschappelijke verstoring
 - Houding van het slachtoffer

- ▶ Beleid
 - Andere prioriteiten
 - Vordering van het Openbaar Ministerie voor de rechtbank van eerste aanleg
 - Voorrang aan de burgerlijke afhandeling

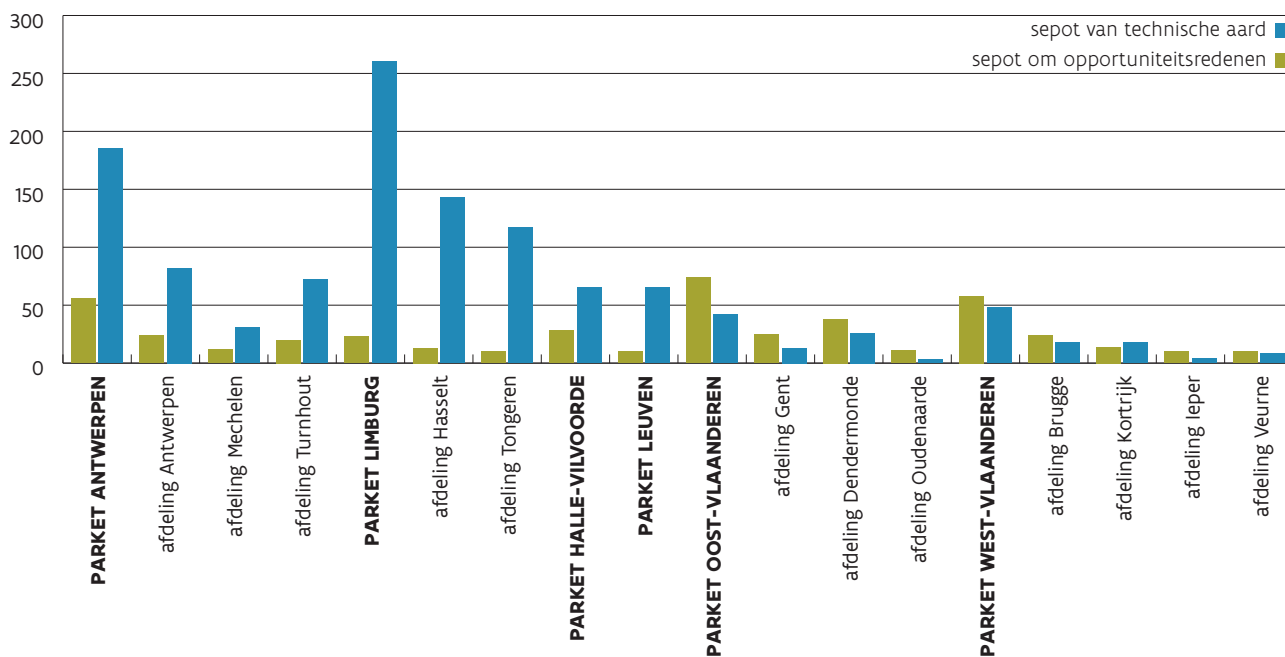
In onderstaande tabel wordt een beeld gegeven van het soort zondergevolgstelling - technisch sepot of opportuniteitssepot- met betrekking tot de zaken 'ruimtelijke ordening' die de parketten in 2015 ontvingen.

	SEPOT VAN TECHNISCHE AARD	SEPOT OM OPPORTUNITEITS-REDEKENEN
PARKET ANTWERPEN	56	185
Afdeling Antwerpen	24	82
Afdeling Mechelen	12	31
Afdeling Turnhout	20	72
PARKET LIMBURG	23	260
Afdeling Hasselt	13	143
Afdeling Tongeren	10	117
PARKET HALLE-VILVOORDE	28	65
PARKET LEUVEN	10	65
PARKET OOST-VLAANDEREN	74	42
Afdeling Gent	25	13
Afdeling Dendermonde	38	26
Afdeling Oudenaarde	11	3
PARKET WEST-VLAANDEREN	58	48
Afdeling Brugge	24	18
Afdeling Kortrijk	14	18
Afdeling Ieper	10	4
Afdeling Veurne	10	8
Totaal	249	665

Tabel 36. Motieven tot seponering voor de op 10 januari 2015 zonder gevolg staande zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' binnengekomen in 2015 al dan niet via voeging aan een moederzaak, per arrondissement

Bovenstaande tabel geeft aan dat 73% van het totaal aantal geseponeerde dossier geseponneerd wordt wegens opportuniteitsredenen, 27% wegens technische redenen.

In onderstaande figuur wordt de verhouding tussen beide motieven tot seponering in de verschillende parketten zichtbaar gemaakt.



Figuur 8. Motieven tot seponering voor de op 10 januari 2015 zonder gevolg staande zaken 'handhaving RO' binnengekomen in 2015 al dan niet via voeging aan een moederzaak, per arrondissement

Het is opvallend dat voor de parketten Oost- en West-Vlaanderen de seponering vooral gebeurt om technische redenen terwijl voor de andere parketten de opportuniteit het belangrijkste motief is. Bij het parket Oost-Vlaanderen is in 64% van de zaken sprake van een technisch sepot, in 36% van de zaken is er seponering om opportuniteitsredenen. Voor West-Vlaanderen is de verhouding 55% en 45%. Voor de andere parketten is er een vrij hoge seponeringsgraad omwille van opportuniteitsredenen: bij het parket Halle-Vilvoorde is die seponeringsgraad 70%, bij het parket van Antwerpen 77%, bij het parket van Leuven 87%, en bij het parket van Limburg bedraagt die seponeringsgraad zelfs 92%. Algemeen valt op te merken dat ook de sepot wegen regularisatie van de toestand een sepot om

opportuniteitsredenen is. Aangezien het in het kader van de goede ruimtelijke ordening essentieel is om regularisatie van de toestand na te streven, zullen parketten veelal niet meer tot vervolging overgaan nadat de toestand geregulariseerd is (hetzij via een vergunning, hetzij via vrijwillig herstel).

Bij parket Limburg worden bovendien de dossiers stedenbouw in afwachting van een herstellvordering geseponerd (motief 'houding slachtoffer'), wat het grote aantal opportuniteitssepoten daar kan verklaren. Als effectief een herstellvordering wordt overgemaakt aan parket wordt het onderzoek heropend. Deze werkwijze wordt niet overal toegepast, vandaar het grote verschil in opportuniteitssepoten.



5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Deze conclusies en aanbevelingen bouwen logischerwijze voort op de bevindingen in dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening en volgen dus uit de samenvatting van de bevindingen zoals deze zojuist werd gepresenteerd. De bevindingen zijn gebaseerd op gegevens, aangereikt door de handhavingsactoren naar aanleiding van de bevraging en geven een inzicht in de activiteiten die ze hebben uitgevoerd tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015. Binnen de VHRM-werkgroep Milieu en Ruimte heeft elke handhavingsactor meegeschreven aan de conclusies en de aanbevelingen die uit het cijfermateriaal van de bevraging volgen.

De conclusies en aanbevelingen worden gegroepeerd rond de inspanningen van de handhavingsactoren, de instrumenten en de sanctionering. Daarmee volgen ze ook de structuur van dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening. Bij de aanbevelingen wordt ook een reflectie op dit eerste rapport zelf gegeven.

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 Inspanningen op het vlak van opsporing en vaststelling

5.1.1.1 Inzet van personeel

Op het vlak van de opsporing en de vaststelling van schendingen inzake ruimtelijke ordening beschikken drie entiteiten – de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening, de Lokale politie en de steden en gemeenten – over dezelfde opsporings- en vaststellingsbevoegdheid.

De gewestelijke inspectiedienst heeft 24,44 VTE die voor alle handhavingstaken (onder handhavingstaken is voor de gewestelijk inspectie het volledige traject vanaf de opsporing en vaststelling tot aan de uiteindelijke uitvoering van een gerechtelijke uitspraak begrepen) Ruimtelijke Ordening worden ingezet, de Lokale politie 41,3 VTE en de gemeenten 47,29 VTE. De responsgraad van de gewestelijke inspectiedienst is 100%, van de politie 60% en van de gemeenten 79%. Dat betekent dat het aantal VTE's dat door de Lokale politie en gemeenten worden ingezet, waarschijnlijk hoger is dan uit deze cijfers blijkt. Bij de gewestelijke inspectiedienst ligt het aantal personeelsleden bevoegd voor handhavingstaken Ruimtelijke Ordening dicht bij het aantal VTE's dat daarvoor wordt ingezet (76%). Bij de Lokale politie en de gemeenten is het verschil groot. Het aantal VTE is slechts 30% van het aantal personeelsleden. Dat betekent dat

deze personen waarschijnlijk een groot deel van hun tijd aan andere taken moeten besteden.

Een opvallend verschil is het aantal VTE dat door anderen dan de inspecteurs en verbalisanten, aan administratieve ondersteuning bij de handhavingstaken wordt verleend. Bij de Lokale politie is dit opvallend laag, bij de gewestelijke inspectiedienst is die ondersteuning ongeveer de helft van de VTE dat aan de handhavingstaken zelf wordt besteed en bij de gemeenten wordt ongeveer evenveel VTE aan handhavingstaken als aan de administratieve ondersteuning ervan besteed.

In de responderende steden en gemeenten blijkt dat de steden en gemeenten met het grootste inwonersaantal ook over de meeste gemeentelijke verbalisanten beschikken. De drempel om in gemeentelijke verbalisanten te investeren, ligt volgens dit rapport op 30.000 inwoners.

De gemeenten doen hoofzakelijk beroep op verbalisanten van de politiezone, eerder dan ambtenaren van de gemeente of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot gemeentelijke verbalisanten te laten aanwijzen door de gouverneur. Van de 1043 verbalisanten waarop de lokale overheid beroep deed in 2015, behoort slechts 146 tot de eigen gemeente en 4 tot een intergemeentelijke vereniging.

Het aantal controles uitgevoerd in 2015 door de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke ordening is 1138, door de Lokale politie 1070 en door de gemeentelijke verbalisanten 11296.

Aanleiding voor het uitvoeren van controles

Een controle wordt ofwel naar aanleiding van een klacht ofwel op eigen initiatief, zoals bijvoorbeeld in het kader van een geplande handhavingcampagne, uitgevoerd.

Uit de bevindingen in het tweede hoofdstuk blijkt dat de aanleiding om een controle te doen bij de Lokale politie quasi altijd een klacht is (92%). Door de gemeentelijke verbalisanten wordt gemiddeld iets meer op eigen initiatief (57%) dan naar aanleiding van een klacht opgetreden. Een kanttekening hierbij is dat achter het gemiddelde, een grote diversiteit tussen de gemeenten schuil gaat. Er is ook geen link tussen 'op eigen initiatief optreden' en de grootte van de gemeente naar inwonersaantal. Vanuit de gewestelijke inspectiedienst werd daarover geen informatie aangeleverd.

Het optreden op eigen initiatief kan wijzen op het voeren van een gericht handhavingsbeleid door de lokale overheid. Dit kan noodzakelijk zijn in een context waarin de middelen en het personeel beperkt zijn. Bovendien wordt zo de mogelijkheid gecreëerd om eigen ruimtelijke doelstellingen te realiseren.

Naast het optreden op eigen initiatief, zou het vastleggen van prioriteiten op een doelmatig handhavingsbeleid kunnen wijzen. Opvallend is echter dat er maar weinig van de responderende gemeenten die over gemeentelijke verbalisanten beschikken, eigen prioriteiten inzake handhaving van de VCRO hebben vastgelegd (27%).

Resultaten van de controles

Een belangrijke vaststelling is het feit dat de Lokale politie bij 23% van de uitgevoerde controles in 2015 vaststelt dat er geen overtreding is, bij de gemeentelijke verbalisanten is het 19%. De gewestelijke inspectiedienst heeft geen die informatie betreffende haar controles niet aangeleverd.

Een eenduidige verklaring voor het percentage 'geen overtreding' is moeilijk te geven. Een hoog percentage kan wijzen op het feit dat er vooral op basis van klachten wordt opgetreden zonder inschatting vooraf of er effectief een (prioritair) bouwmisdrijf aanwezig is. Bij gerichte controles zou het percentage een stuk lager moeten liggen. Anderzijds hebben gerichte controles een preventieve werking waardoor de nalevingsgraad verhoogt en dus ook het aantal controles waarbij geen overtreding wordt vastgesteld.

5.1.1.2 Intergemeentelijke verenigingen

Uit hoofdstuk 2 van dit handhavingsrapport blijkt dat de vier intergemeentelijke verenigingen die actief zijn op het vlak van milieuhandhaving een heel beperkte rol opnemen op het vlak van handhaving Ruimtelijke Ordening. Samen hebben ze slechts 4 verbalisanten Ruimtelijke Ordening in 2015.

5.1.2 Instrumenten

Het derde hoofdstuk van dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2015 handelde over de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten Ruimtelijke Ordening in 2015. Het betreft een kwantitatieve analyse van de inzet van de handhavingsinstrumenten op basis van cijfers die door de verschillende handhavingsactoren werden aangeleverd naar aanleiding van de analoge bevraging.

5.1.2.1 Geen actie ondernomen

Een eerste belangrijke vaststelling is dat de Lokale politie in 2015 voor 7% van de controles waarbij een overtreding werd vastgesteld geen verdere actie heeft ondernomen. Voor de gemeentelijke verbalisanten ligt dat percentage nog lager (2%). Vanuit de gewestelijke inspectie werd daarover geen informatie ter beschikking gesteld. Dat vrij lage percentage geeft aan dat er bij het detecteren van een vermoedelijke schending haast steeds wordt gestreefd naar een of andere vorm van actie op het terrein door de verbalisanten. Met betrekking tot de gemeentelijke controles moet het cijfer enigszins genuanceerd worden omdat er niet voor alle controles het verder gevolg duidelijk is.

5.1.2.2 Handhavinginstrumenten bij de opsporing en vaststelling van bouw misdrijven

Op het vlak van de opsporing en de vaststelling van schendingen inzake ruimtelijke ordening beschikken drie entiteiten - de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening, de lokale politie en de steden en gemeenten - over dezelfde opsporings- en vaststellingsbevoegdheid inzake schendingen Ruimtelijke Ordening. Daarbij kunnen ze dezelfde handhavinginstrumenten – waarschuwing, aanmaning, stakingsbevel en proces-verbaal - inzetten.

De gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening maakte in 2015 bij de controles waarbij een overtreding werd vastgesteld, in 73% van de gevallen een proces-verbaal op, in 16% een aanmaning en in 11% werd een stakingsbevel opgelegd. De inspectiedienst leverde geen gegevens met betrekking tot de inzet van de waarschuwing aan.

De Lokale politie geeft aan dat in 2015 58% van de controles waarbij een overtreding werd vastgesteld heeft geleid tot de opmaak van een proces-verbaal, 19% tot het opleggen van een stakingsbevel, 14% tot een aanmaning en 9% leidde tot een waarschuwing.

De gemeentelijke verbalisanten zetten in 2015 vooral de waarschuwing in (47%), gevolgd door de aanmaning (27%) en het proces-verbaal (21%). Het stakingsbevel werd het minst toegepast, namelijk 5%.

5.1.2.3 De herstellvordering

Op het vlak van de vervolging van bouw misdrijven beschikken de Colleges van burgemeester en schepenen (CBS) en de stedenbouwkundig inspecteurs (SI), behorend tot de gewestelijk inspectiedienst Ruimtelijke Ordening, over de bevoegdheid om voor de rechtbank een herstelmaatregel te vorderen. De herstellvordering kan slechts worden ingeleid na het voorafgaandelijk bindend advies van de Hoge Raad voor het Handhavingbeleid.

Uit de cijfers die door de HRH werden aangeleverd, blijkt dat in 2015 de meeste adviezen betrekking hadden op herstellvorderingen opgemaakt door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur (61%). Bij het bekijken van de responderende steden en gemeenten, blijkt dat de meeste herstellvorderingen afkomstig zijn van de steden en gemeenten met het grootste inwonersaantal. Eens de gemeente een schaalgrootte heeft van 30.000 inwoners, wordt de herstellvordering als instrument door het CBS ingezet.

Voor 84% van de herstellvorderingen bracht de HRH in 2015 een positief advies uit. Als verder wordt gekeken naar de aanvrager van het advies, blijkt dat de herstellvorderingen die door beide entiteiten samen voor advies aan de HRH zijn voorgelegd, een hogere slaagkans hebben op een positief advies. Dit kan doorgaans worden verklaard door de aard van het bouw misdrijf waarvoor een herstelmaatregel wordt beoogd (zie hierboven onder punt 2.4.4 in dit rapport).

5.1.3 Sanctionering

In het vierde hoofdstuk lag de focus op de strafrechtelijke sanctionering. De parketten in het Vlaamse Gewest ontvingen in 2015 2.639 zaken met betrekking tot Ruimtelijke Ordening, waarvan 54% (1.426 zaken) afkomstig van de algemene politie en 43% (1.142 zaken) afkomstig van de inspectiediensten.

Van de 914 geseponeerde zaken werd bijna 73% geseponneerd om opportunititsredenen (dit omvat ook de sepot na regularisatie van de toestand) en 27% om technische redenen.

Hierbij mogen de verschillen tussen de parketten, zowel wat de omvang van de instroom aan zaken betreft als de seponeringsgraad en het motief tot seponeren, niet uit het oog worden verloren.

5.2 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen vormen het product van de gegevens die de handhavingspartners aanleverden via de bevragsingsfiches en de reflectie over die resultaten zowel binnen de stuurgroep handhaving RO als binnen de VHRM-werkgroep Milieu en Ruimte.

Indien relevant worden de aanbevelingen getoetst aan de principes en doelstellingen die in het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening naar voren worden geschoven. Het Handhavingsprogramma werd op 18 november 2015 door het Vlaams parlement goedgekeurd en vormt de basis voor de uitbouw van het gewestelijk handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening gedurende de daarop volgende 5 jaar.

De aanbevelingen worden gegroepeerd rond inspanningen van de handhavingsactoren, de instrumenten en de sanctionering en volgen daarmee de structuur van dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening. Tot slot worden ook aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de monitoring en met betrekking tot deze rapportage.

5.2.1 Inspanningen van handhavingsactoren Ruimtelijke Ordening

5.2.1.1 Zorg voor heldere en voor iedereen werkbare regelgeving

Een heldere en werkbare regelgeving is de basis voor een goede handhaving. Vlaanderen moet erover waken dat de regelgeving met betrekking tot handhaving RO, en bij uitbreiding met betrekking tot de ruimtelijke ordening in zijn totaliteit, niet onnodig complex wordt gemaakt. Dat doet zeker de lokale besturen afhaken.

Ook binnen het planningsproces moet er aandacht zijn voor handhaving. Alle overheden, en in het bijzonder de lokale besturen, moeten ervoor zorgen dat ze heldere, handhaafbare plannen afleveren. Anders blijft de afdwingbaarheid dode letter.

5.2.1.2 Bouw de samenwerking tussen de handhavingspartners verder uit

Drie entiteiten – de gewestelijke inspectiedienst, de politie en de gemeenten – beschikken over dezelfde opsporings- en vaststellingsbevoegdheid inzake schendingen Ruimtelijke Ordening. Daarbij kunnen ze dezelfde handhavingsinstrumenten – waarschuwing, aanmaning, stakingsbevel en proces-verbaal inzetten. Om tot een efficiënte handhaving te komen is samenwerking en het maken van afspraken essentieel. Eenzelfde aanbeveling geldt met betrekking tot het verdere handhavingstraject en de instrumenten die daarin worden ingezet.

In het Handhavingsprogramma wordt subsidiariteit als basis voor de samenwerking naar voor geschoven. De ervaring van de handhavingspartners in deze, kan de basis vormen voor de volgende evaluatie.

De uitwerking van het ‘radicaal digitaal’-principe, dat door de Vlaamse overheid naar voor wordt geschoven, zou een belangrijke meerwaarde betekenen voor de samenwerking tussen de verschillende bevoegde handhavingspartners in de materie handhaving RO. In dat kader worden initiatieven van de Vlaamse overheid verwacht waarbij gegevens zoveel mogelijk op een digitale manier worden opgevraagd, verwerkt en ter beschikking gesteld. Digitale data moeten op een gemakkelijke manier tussen de verschillende diensten worden uitgewisseld zodat een eenmalige registratie of ter beschikkingstelling voldoende is en een nieuwe bevraging door een andere dienst of met het oog op een ander doel, niet nodig is.

5.2.1.3 Bevorder de intergemeentelijke samenwerking wat de handhaving Ruimtelijke Ordening betreft.

Uit de bevindingen van dit handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening blijkt dat de lokale overheid pas investeert in handhaving van de Ruimtelijke Ordening vanaf een bepaalde schaalgrootte. Het investeren blijkt uit de aanstelling van eigen gemeentelijke verbalisanten voor de opsporing en vaststelling van bouwmisdrijven en het zelf vorderen van herstelmaatregelen voor de rechtbank.

Verklaringen hiervoor zijn terug te vinden in de eerdere evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010⁵⁷. De beperkte middelen waarover kleinere gemeenten beschikken en de onmogelijkheid om voldoende expertise op te bouwen wegens de beperkte omvang van de handhaving, wordt opgegeven als een reden. Een andere reden is de te grote nabijheid van de gemeentelijke ambtenaar bij de overtreder en het feit dat een gemeentelijke ambtenaar zowel de pet van handhaver draagt als deze van planner en vergunner. Dat bemoeilijkt de inzet op handhaving in kleine gemeenten.

Om die redenen wordt gepleit om consequent in te zetten op de uitbouw van bovenlokale samenwerking op het vlak van handhaving Ruimtelijk Ordening. Dat kan zowel voor het opsporen en vaststellen als voor het verdere traject. Voor de eerste stap in het traject kan de schaalvergroting zowel op basis van de politiezones als via de intergemeentelijke samenwerking. Voor de latere fases is schaalvergroting vooral interessant voor het aanbieden van ondersteuning aan lokale besturen vanuit een opgebouwde expertise.

5.2.1.4 Leg meer nadruk op handhavingstaken.

Het volstaat uiteraard niet om verbalisanten aan te stellen voor handhavingstaken Ruimtelijke Ordening. Er dient ook te worden gegarandeerd dat deze verbalisanten daadwerkelijk handhavingstaken (kunnen) uitoefenen. De grote discrepantie tussen het aantal personeelsleden bevoegd voor handhavingstaken Ruimtelijke Ordening en het aantal VTE's bij de Lokale politie en op gemeentelijk niveau doet vermoeden dat deze personen in belangrijke

mate met andere taken worden belast en derhalve relatief weinig toekomen aan handhaving Ruimtelijke Ordening zelf. Nochtans zijn er zeer frequent controles.

De opname van handhaving Ruimtelijke Ordening als prioriteit in het Lokaal Veiligheidsplan van de politie en/of het verankeren van lokale prioriteiten in een document kan de aandacht en de blijvende investering in handhaving Ruimtelijke ordening ten goede komen.

Naast de versterking van de handhaving op lokaal niveau, blijft een sterk uitgebouwde Vlaamse inspectiedienst Ruimtelijke Ordening essentieel. Die dienst moet daadwerkelijk handhavingstaken uitoefenen en ondersteuning bieden aan de gemeenten.

5.2.1.5 Bevorder het voeren van handhaving vanuit een te realiseren beleid

Handhaving Ruimtelijke ordening wordt al te vaak louter gestuurd door klachten van burgers. Het opvolgen van die klachten betekent vaak een inzet van middelen en personeel in niet-prioritaire dossiers en de inzet van een instrument zonder verder traject.

Uit de bevraging blijkt dat de gemeentelijke verbalisanten gemiddeld iets meer op eigen initiatief (57%) dan naar aanleiding van een klacht opgetreden. Op gewestelijk niveau is het creëren van ruimte voor proactief toezicht, naast de klachtenbehandeling, één van de doelstellingen verwoord in het Handhavingsprogramma RO. De inzet van gemeentelijke verbalisanten door de lokale overheden toont aan dat een dergelijk gericht beleid mogelijk is.

Naast ruimte creëren voor proactief toezicht, schuift het Handhavingsprogramma RO het vastleggen van prioriteiten naar voor als tweede belangrijke pijler voor een kwalitatief handhavingsbeleid. Het vastleggen en expliciteren van prioriteiten zowel op gewestelijk als op lokaal niveau, maakt bovendien de samenwerking tussen beide bestuursniveaus, makkelijker. Overlappingen worden vermeden en terzelfdertijd kan worden gestreefd naar een dekkend handhavingsbeleid. Ook voor de andere handhavingpartners die tussenkomen

57 http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/handhaving/Evaluatie_HHplan_eindrapport.pdf

in het handhavingstraject zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de HRH, geeft het bepalen van prioriteiten een houvast bij het te voeren handhavingsbeleid. Het risico dat een opgestart traject strandt, wordt verkleind en de kans om tot herstel te komen, vergroot.

Uit de bevraging blijkt dat weinig gemeenten eigen gemeentelijke prioriteiten hebben vastgelegd.

5.2.2 Instrumenten

5.2.2.1 Zorg voor differentiatie bij (de inzet van) de handhavingsinstrumenten Ruimtelijke Ordening

Om een handhavingsbeleid naar waarde te beoordelen moet uiteindelijk gekeken worden naar de mate waarin de bestuurders en de burgers de regelgeving op een correcte manier naleven. Het voorkomen van bouw-misdrijven blijft daarom de belangrijkste doelstelling van het handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening. In 2015 was er evenwel binnen de regelgeving handhaving Ruimtelijke Ordening geen instrument dat daarop inzet. In het handhavingsdecreet wordt daarvoor de raadgeving voorzien.

Wordt er toch een bouwbedrijf gepleegd, dan zouden twee grote principes de keuze voor het in te zetten instrument moeten sturen: zo vroeg mogelijk optreden en zo spoedig mogelijk herstel realiseren. Uit de bevraging blijkt dat de handhavingsactoren de verschillende instrumenten niet op een uniforme wijze inzetten. Een verdere analyse naar motivatie van de keuze en de behaalde resultaten zou interessant zijn met het oog op een mogelijke verbetering van het handhavingsbeleid.

De inzet van de zogenaamde 'zachte' handhavingsinstrumenten als de raadgeving, de aanmaning of de minnelijke schikking wordt in het Handhavingsprogramma gezien als een kans om tot een efficiëntere handhaving te komen. Uit de volgende rapporten zal moeten blijken of de inzet van die instrumenten in deze prille fase leidt tot een herstel zodat een verder handhavingstraject kan worden voorkomen. Dat kan ook de andere

handhavingspartners zoals het openbaar ministerie of de rechtbanken ten goede komen.

5.2.2.2 Zet de instrumenten selectief in en stuur op resultaat

Uit de bevraging bij de lokale overheid blijkt dat ze het aantal niet-vergunde panden en constructies in hun gemeente in 2015 hoog inschatten. Illegale constructies zorgen voor rechtsonzekerheid in het maatschappelijk verkeer. Voor dit probleem wordt een onderzoek opgestart 'Een beleid voor niet-herstelde bouwbedrijven. Instrumentele en juridische oplossingen voor de aanpak van het historisch passief'.

Daarnaast wordt in het Handhavingsprogramma RO gepleit om in de huidige handhaving het principe te hanteren dat een 'hard' handhavingsinstrument slechts wordt ingezet als het de bedoeling is om het handhavingstraject volledig te doorlopen. De opmaak van een proces-verbaal moet dus zorgvuldig worden afgewogen. Bovendien is het belangrijk dat elk opgestart traject met een duidelijk eindresultaat wordt afgesloten zoals bijvoorbeeld een proces-verbaal van vaststelling van uitvoering van herstel. Dat resultaat moet zorgvuldig worden geregistreerd in de dossierverwerkings- en informatiesystemen van de handhavingspartners⁵⁸.

Uit de volgende rapporten zal moeten blijken of beide wegen tot een wijziging hebben geleid.

5.2.3 Sanctionering

5.2.3.1 Organiseer overleg met het Openbaar Ministerie en communiceer over de vastgestelde prioriteiten

Na inwerkingtreding van het Handhavingsdecreet zal naast de strafrechtelijke sanctionering eveneens bestuurlijke sanctionering mogelijk zijn. Uit de cijfers in de Milieuhandhavingsrapporten blijkt dat het invoegen van een bestuurlijk sanctioneringsspoor een daling van het aantal opportuniteitssepsots bij de parketten tot gevolg had.

58 Zie verder onder 5.2.4

Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid tot bestuurlijke sanctionering nader af te stemmen met de parketten en de nodige afspraken te maken om te komen tot een efficiënte aanpak van stedenbouwkundige misdrijven in het kader van de invoering van de bestuurlijke handhaving.

Daarnaast is de organisatie van een permanent overleg tussen de handhavingpartners en het Openbaar Ministerie op operationeel niveau aangewezen. Daarbinnen kunnen afspraken worden gemaakt over samenwerking en kunnen vastgestelde prioriteiten van de handhavingpartners aan het openbaar ministerie worden gecommuniceerd. Zowel de gewestelijke als de lokale handhavingpartner moeten, elk met hun eigen prioriteiten, daarin voldoende aan bod komen.

5.2.3.2 Onderzoek de provinciale verschillen tussen de parketten

Voortbouwend op de bevindingen uit het vierde hoofdstuk vallen de grote verschillen tussen de parketten op, zowel naar omvang van de instroom aan strafzaken Ruimtelijke Ordening als naar de graad en het motief van seponering. Een analyse van de oorzaken van die verschillen kan leiden tot een meer effectieve en doelmatige samenwerking in alle provincies tussen het Openbaar Ministerie en de andere handhavingpartners.

5.2.4 Monitoring en rapportering van het handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening

Dit is het eerste handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening. Het is een belangrijke nieuwe informatiebron. Via de hieronder geformuleerde aanbevelingen wordt gestreefd naar optimalisering van het rapport.

Het is de ambitie van de VHRM om zich in te schrijven in het verhaal van de digitale rapportering. Zij beveelt dan ook sterk aan dat er verder werk wordt gemaakt van de uitbouw van de digitale rapportering.

5.2.4.1 Investeer in 'digitale rapportering

De Vlaamse overheid kiest voor een 'radicaal-digitaal'-verhaal: gegevens moeten zoveel mogelijk op een digitale manier opgevraagd, verwerkt en ter beschikking worden gesteld. Digitale data moeten op een gemakkelijke manier tussen de verschillende diensten worden uitgewisseld zodat een eenmalige registratie of ter beschikkingstelling voldoende is en een nieuwe bevraging door een andere dienst of met het oog op een ander doel, niet nodig is. Dat zal leiden tot efficiëntiewinsten voor beide partijen, zowel de bevroegde dienst als de dienst die voor de verwerking van de gegevens instaat.

De toepassing van die principes zou een meerwaarde kunnen betekenen voor de rapportering over het handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening. Data kunnen worden geput uit het vergunningenregister en uit de digitale dossierverwerkingssystemen waarover de handhavingpartners beschikken.

Als de data digitaal worden aangeleverd, kunnen ze mogelijk aan elkaar worden gelinkt. Dat zou toelaten dat de aangeleverde data in een groter kader worden geplaatst, wat zou kunnen leiden tot een diepere analyse.

5.2.4.2 Zorg voor een volledige maar nuttige monitoring en rapportering

Het handhavingstraject Ruimtelijke Ordening kan worden opgesplitst in twee grote delen: het voortraject, dat loopt tot en met het vonnis of arrest waarbij een herstelmaatregel wordt opgelegd en het natraject waar de uitvoering van de opgelegde maatregel centraal staat. In elk traject staan specifieke handhavingsinstrumenten ter beschikking. In het voortraject zijn dat de waarschuwing, de aanmaning, het stakingsbevel, het proces-verbaal en de herstellvordering. In het natraject is dat de betekening van het vonnis of arrest, de inschrijving van wettelijke hypotheek, de dwangsom en de ambtshalve uitvoering. Over de inzet van deze instrumenten biedt het rapport onvoldoende overzicht. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de volgende rapportering.

Binnen het voortraject is een verfijning van de bevraging aangewezen. In deze rapportage bleven de schendingen van de stakingsbevelen en de opgelegde administratieve geldboetes door de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening buiten beeld. Ook over de inzet van de minnelijk schikking gesloten tussen de stedenbouwkundig inspecteur en de overtreder waren geen gegevens beschikbaar.

Bij de verdere uitwerking van de monitoring van het natraject is het belangrijk dat de instrumenten die een traject formeel afsluiten goed worden gevolgd, zoals het proces-verbaal van uitvoering, het herstelattest en het navolgend proces-verbaal van herstel of regularisatie.

Tot slot blijft de uitbouw van een procesanalyse aangewezen om de merites van elk handhavingsinstrument in de realisatie van een beleid gericht op een zo spoedig mogelijk herstel van de goede ruimtelijke ordening en de omgeving, te kunnen meten.

Verfijn de monitoring met het oog op analyse van de effectiviteit van elk handhavingsinstrument

Het is belangrijk om voor elk bouwmisdrijf het instrument in te zetten dat het snelst tot herstel van de goede ruimtelijke ordening leidt. Daarom is het belangrijk om de 'uitval' na de inzet van elke instrument te kunnen meten via een procesanalyse. De gegevens uit een dergelijk systeem laten toe om een antwoord te geven op vragen zoals de mate waarin gevolg wordt gegeven aan een aanmaning of het percentage overtreders dat spontaan overgaat tot uitvoering van de herstelmaatregel na een positief advies van de HRH.

5.2.4.3 Focus ook op de outcome en impact

De bevraging en de analyse zijn gericht op input, activiteiten en output (het aantal vastgestelde misdrijven en de gevolgen die daaraan werden gegeven). De vraag of die inspanningen op het terrein ook het gewenste effect sorteren (in de vorm van een verbetering van de ruimtelijke ordening), ontbreekt evenwel en vormt een belangrijke aandachtspunt voor toekomstige rapporteringen.



6 BIJLAGEN

6.1 LIJST MET AFKORTINGEN

Agentschap IRWO: Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed CBS: Colleges van burgemeester en schepenen

Handhavingsdecreet: decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, B.S. 27 augustus 2014 Handhavingsprogramma: Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, vastgesteld door de Vlaamse regering op 17 juli 2015 en goedgekeurd door het Vlaams parlement op 18 november 2015 (art.6.1.3.handhavingsdecreet)

HRH: Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid SI: stedenbouwkundig inspecteur

VCRO: (gecoördineerde decreten) Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening VHRM: Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

VTE: voltijdse equivalenten

6.2 LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1. Personeelsleden in de gewestelijke inspectiedienst RO eind 2015 **15**

Tabel 2. Aantal controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst RO in 2015 **17**

Tabel 3. Resultaten van de controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst RO in 2015 **18**

Tabel 4. Inzet handhavingsinstrumenten bij controles uitgevoerd door de gewestelijke inspectiedienst Ruimtelijke Ordening in 2015 **19**

Tabel 5. Aantal processen-verbaal inzake RO opgesteld door politiediensten in het Vlaamse Gewest in 2015 **20**

Tabel 6. Responsgraad van de Lokale politie in 2015 gekoppeld aan inwonersaantal en aantal gemeenten **21**

Tabel 7. Handhaving VCRO in Zonaal Veiligheidsplan en in de praktijk door Lokale politie in 2015 **21**

Tabel 8. Personeelsleden Lokale politie specifiek bezig met de handhaving VCRO in 2015 **22**

Tabel 9. Inspanningen met betrekking tot handhavingscontroles RO uitgevoerd door de Lokale politie in 2015 **22**

Tabel 10. Resultaten van de controles uitgevoerd door de Lokale politie in 2015 **23**

Tabel 11. Inzet handhavingsinstrumenten bij controles uitgevoerd door de Lokale politie in 2015... **24**

Tabel 12. Respons gemeenten op de bevraging gekoppeld aan hun inwonersaantal **25**

Tabel 13. Aantal meldingen en afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen in responderende Vlaamse steden en gemeenten in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal **26**

Tabel 14. Aantal verbalisanten actief voor lokale handhaving Ruimtelijke Ordening in 2015 **27**

Tabel 15. Spreiding van de gemeentelijke verbalisanten over de gemeenten naar inwonersaantal in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal.....	27
Tabel 16. Aantal VTE besteed aan handhavingstaken Ruimtelijke Ordening door gemeentelijk personeel in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal.....	28
Tabel 17. Vastleggen lokale prioriteiten door gemeenten met eigen verbalisanten in 2015.....	29
Tabel 18. Aantal controles uitgevoerd door gemeentelijke verbalisanten bevoegd voor handhavingstaken Ruimtelijke Ordening in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal.....	29
Tabel 19. Gemiddeld aantal controles uitgevoerd door gemeentelijke verbalisanten in 2015.....	29
Tabel 20. Resultaten van de controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten in 2015.....	30
Tabel 21. Resultaten van de controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten in 2015 gekoppeld aan hun inwonersaantal.....	31
Tabel 22. Inzet handhavingsinstrumenten bij controles uitgevoerd door de gemeentelijke verbalisanten in 2015.....	32
Tabel 23. Overzicht van het aantal gemeenten met een GAS-reglement voor meldingsplichtige werken en het aantal opgelegde boetes in 2015.....	32
Tabel 24. Aantal en soort herstelmaatregelen geformuleerd door het College van Burgemeester en Schepenen in 2015 en het verder gevolg.....	33
Tabel 25. Uitstroom van het aantal dossiers van de HRH in 2015.....	35
Tabel 26. Aantal geformuleerde bindende adviezen betreffende herstellvorderingen door de HRH in 2015.....	37
Tabel 27. Soorten adviezen betreffende de herstellvordering geformuleerd door de HRH in 2015.....	38
Tabel 28. Soorten adviezen geformuleerd door de HRH gekoppeld aan de aanvrager in 2015.....	39
Tabel 29. Resultaten van de controles door de handhavingsactoren in 2015.....	43
Tabel 30. Aandeel per handhavingsactor in de globale resultaten van de controles in 2015.....	43
Tabel 31. Aandeel van de verschillende handhavingsinstrumenten bij de controles uitgevoerd in 2015.....	44
Tabel 32. Aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015 per initiërende instantie.....	49
Tabel 33. Aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' afkomstig van inspectiediensten geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015.....	50
Tabel 34. Instroom aantal zaken 'handhaving RO' naar tenlasteleggingscode geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015.....	51
Tabel 35. Laatste vooruitgangstaat op 10 januari 2016 voor de zaken 'handhaving ruimtelijke ordening' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015, al dan niet via toevoeging aan een moederzaak, per parket en per afdeling.....	52
Tabel 36. Motieven tot seponering voor de op 10 januari 2015 zonder gevolg staande zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' binnengekomen in 2015 al dan niet via voeging aan een moederzaak, per arrondissement.....	56

6.3 LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1. Responsgraad van de Lokale politie in 2015 uitgedrukt in aantal gemeenten per inwonersaantal	21
Figuur 2. Uitstroom van het aantal dossiers van de HRH in 2015	36
Figuur 3. Aantal adviesvragen betreffende de herstellvordering bij de HRH gekwalificeerd naar aanvrager in 2015	38
Figuur 4. Soorten adviezen betreffende de herstellvordering geformuleerd door de HRH in 2015 ..	39
Figuur 5. Verhouding tussen de soorten advies betreffende de herstellvordering van de HRH gekoppeld aan de aanvrager in 2015	39
Figuur 6. Aantal zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015 per initiërende instantie	49
Figuur 7. Instroom zaken 'handhaving Ruimtelijke Ordening' naar tenlasteleggingscode geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaams Gewest in 2015	51
Figuur 8. Motieven tot seponering voor de op 10 januari 2015 zonder gevolg staande zaken 'handhaving RO' binnengekomen in 2015 al dan niet via voeging aan een moederzaak, per arrondissement	57

COLOFON

Uitgave december 2016

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER:

Prof. Dr. Michael G. Faure LL.M.

Voorzitter van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

Koning Albert II-laan 20 bus 15

1000 Brussel

REDACTIE

Departement Ruimte Vlaanderen

LAY-OUT

Absoluut, Vaartdijk 3 bus 601, 3018 Leuven (Wijgmaal)

DEPOTNUMMER

D/2016/3241/299

Dit rapport is beschikbaar op de website van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu: www.vhrm.be

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

**VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD
VOOR RUIMTE EN MILIEU**

Koning Albert II-laan 20 bus 15
1000 BRUSSEL
www.vhrm.be