

INTERGEMEENTELIJKE OMGEVINGSHANDHAVINGSCHEL

OMGEVINGSHANDHAVINGSPLAN 2021

1. IGOHC

De Intergemeentelijke Omgevingshandhavingscel (verder: IGOHC) werd opgericht door een samenwerkingsovereenkomst tussen IGEMO en de gemeenten Berlaar, Bonheiden, Putte, Sint-Katelijne-Waver en Willebroek ondertekend op 31 mei 2016 teneinde de handhaving inzake ruimtelijke ordening en milieu te optimaliseren.

De aanleiding hiervoor was de samensmelting van de stedenbouwkundig vergunning en de milieuvergunning tot de omgevingsvergunning alsook de wijzigingen die het Handhavingsdecreet van 25 april 2014 voorzag in de handhaving ruimtelijke ordening en milieu.

Gewestelijke handhavingsbevoegdheden worden met name overgeheveld naar het lokale niveau. De burgemeester krijgt meer bevoegdheden en ook nieuwe lokale handhavers met nieuwe bevoegdheden ontstaan waardoor een handhavingsbeleid niet kan uitblijven.

Door een uitgewerkt handhavingsprogramma aan de hand van een intergemeentelijk omgevingshandhavingsplan, een samenwerkingsprotocol en een jaarlijks actieplan dat algemene en thematische prioriteiten uiteenzet, heeft de IGOHC zich vanaf 2017 in Vlaanderen op de radar gezet.

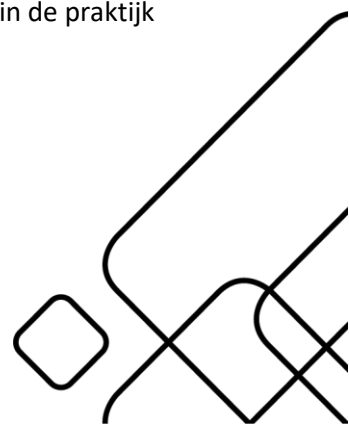
De werking van de IGOHC is heden gekend bij de procureur des Konings, het departement Omgeving afdeling Handhaving, de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en andere lokale besturen.

Samen met de aangesloten gemeenten tracht IGEMO voortdurend de aanpak van schendingen inzake milieu en ruimtelijke ordening te verbeteren. Een goede samenwerking met de gemeenten, het departement Omgeving, afdeling Handhaving en overige handhavingsactoren is daarbij essentieel en kenmerkt zich door een transparante communicatie.

Sinds de oprichting van de IGOHC in 2016 en het eerste handhavingsbeleidsplan is er echter heel wat veranderd.

Op 1 maart 2018 trad namelijk het Handhavingsdecreet van 25 april 2014 en het Handhavingsbesluit Ruimtelijke Ordening van 9 februari 2018 inwerking waardoor Titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder: VCRO) en Titel XVI van het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (verder: DABM) werden gewijzigd.

Door nieuwe bestuurlijke bevoegdheden, zoals de bestuursdwang en de last onder dwangsom, is de impact van de inwerkingtreding van het decreet op de handhaving ruimtelijke ordening in de praktijk groot.



De IGOHC handelde snel en de colleges van burgemeester en schepenen stelden in april 2018 en mei 2018 de eerste intergemeentelijke verbalisanten ruimtelijke ordening in Vlaanderen aan. De intergemeentelijke verbalisant ruimtelijke ordening kon vanaf de aanstelling zo, waar dit in het verleden meestal door de politie en de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteur gebeurde, werken stilleggen op grond van het nieuw artikel 6.4.4. VCRO.

In 2019 werden er voor het eerst intergemeentelijke stedenbouwkundige inspecteurs aangesteld zodoende dat deze inspecteurs bestuurlijke maatregelen alsook herstellvorderingen kunnen nemen/inleiden.

Anno 2020 beschikt IGEMO over twee personeelsleden die binnen de gemeenten aangesloten bij de IGOHC aangesteld zijn als intergemeentelijk verbalisant ruimtelijke ordening, intergemeentelijk stedenbouwkundige inspecteur en intergemeentelijk lokale toezichthouder milieuhandhaving. Op vraag van de omgevingsambtenaar oefenen de aangestelde personeelsleden hun bevoegdheden onpartijdig, objectief en onafhankelijk uit.

Dit omgevingshandhavingsplan vertaalt de intergemeentelijke visie van de gemeenten op het handhavingsbeleid en formuleert de strategische doelstellingen van de IGOHC. Die doelstellingen worden evenwel geconcretiseerd in het samenwerkingsprotocol en een jaarlijks actieplan met prioriteitenkader .

De lokale besturen die dit omgevingshandhavingsplan onderschrijven zijn de gemeenten Berlaar, Bonheiden, Bornem, Duffel, Putte, Sint-Katelijne-Waver en de stad Lier.

2. OMGEVINGSHANDHAVING ALS BELEIDSSLUITSTUK

Omgevingshandhaving vormt het sluitstuk van het vergunningenbeleid. De lokale besturen maken namelijk regelgeving op aan de hand van vergunningen. Zonder toezicht op de naleving van de regelgeving, blijft deze evenwel dode letter.

Een vergunningenbeleid zonder een diligent handhavingsbeleid houdt dus geen steek en verzwakt aldus het lokaal beleid.

Daarnaast dringt een handhavingsbeleid zich op teneinde overheidsaansprakelijkheid te vermijden. De gemeenten lopen bij het niet uitoefenen van hun decretale bevoegdheden namelijk een risico op aansprakelijkheid wegens nalatigheid.

Opdat de lokale besturen kunnen voldoen aan de doelstellingen bepaald in de VCRO en het DABM en hun handhavingsbevoegdheden kunnen uitoefenen, is een goed en doordacht handhavingsbeleid met een uitgetekend handhavingstraject cruciaal.

Voorts hecht de Vlaams minister bevoegd voor Justitie en Handhaving belang aan de bestuurlijke handhaving als sluitstuk van het beleid in Vlaanderen. Bestuurlijke handhaving op lokaal niveau wint door subsidiariteit dusdanig aan belang.

3. STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN

3.1. Lokaal handhaven

Vóór het ontstaan van de IGOHC en de inwerkingtreding van het Handhavingsdecreet op 1 maart 2018 lag het vertrouwen van de gemeenten voor het herstel in een handhavingsdossier bij de gewestelijke handhavers en het gerechtelijk apparaat. De beperkte bevoegdheden die de regelgeving verleende aan de lokale besturen werden niet volledig uitgeput door het gebrek aan kennis en middelen.

Door de subsidiariteit, de verruiming van de bestuurlijke bevoegdheden, het ontstaan van nieuwe handhavers en de investering in (inter)gemeentelijke handhavers, tracht de IGOHC de bevoegdheden die overeenkomstig de VCRO en het DABM sinds 1 maart 2018 toekomen aan de (inter)gemeentelijke handhavers en de burgemeester te organiseren, uit te werken en concreet uit te oefenen.

Een goede communicatie door overlegmomenten tussen omgevingsambtenaren, (inter)gemeentelijke handhavers, de politiezone, het lokaal bestuur, IGEMO en de overige handhavingsactoren is daarbij fundamenteel.

Opdat lokale omgevingshandhaving evenwel mogelijk is, dienen de gemeenten vooreerst te beschikken over (beëdigde) (inter)gemeentelijke handhavers.

Elke decretaal voorziene (inter)gemeentelijke handhaver voor ruimtelijke ordening en milieu werd inmiddels door de colleges van burgemeester en schepenen en -indien nodig- de Raad van Bestuur van IGEMO aangesteld, zijnde de (intergemeentelijke) verbalisant ruimtelijke ordening, de (inter)gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de lokale toezichthouder milieuhandhaving.

De betrachting is dat de aangestelde handhavers, mits voldoende budget en tijd, de handhavingsinstrumenten die de decreten voorzien op lokaal niveau optimaal kunnen inzetten. Belangrijk hierbij is dat de handhavers de decretale bevoegdheden op een onpartijdige, objectieve en onafhankelijke wijze uitoefenen.

De intergemeentelijke handhavers oefenen daarbij, in tegenstelling tot de gemeentelijke handhavers, hun bevoegdheden slechts overeenkomstig het ondertekende samenwerkingsprotocol uit. Met name, wanneer de omgevingsambtenaar dit uitdrukkelijk schriftelijk verzoekt.

3.2. Proactief handhaven

Door de hoeveelheid schendingen en klachten en gelet op de beschikbare middelen, zowel financieel als personeel, zetten handhavers heden de handhavingsinstrumenten voornamelijk in op het reactief handhaven.

Proactief handhaven, zijnde het vermijden van schendingen, blijft echter hét ideaal scenario dat de IGOHC tracht na te streven. Het jaarlijks actieplan voorziet daarom proactieve controles bij bepaalde prioritaire schendingen. In de praktijk neemt dit evenwel veel tijd en budget in beslag. Nochtans zal het inzetten op proactief handhaven, eenmaal geweten bij de inwoners en exploitaties, vruchten afwerpen. Waar voorheen de quasi straffeloosheid heerste en het voorziene budget voor handhaving toekomt aan het genezen i.p.v. het voorkomen, zal de IGOHC in de toekomst meer kunnen inzetten op proactief handhaven. Hoe meer proactieve handhaving hoe minder schendingen er zullen zijn.

Proactief handhaven verwezenlijkt zich evenwel niet alleen door proactief toezicht, maar ook door het informeren en sensibiliseren van inwoners en exploitanten.

3.3. Tot herstel handhaven

Hét doel bij het handhaven van schendingen is het komen tot herstel of het zich in regel stellen bij schendingen en dit in het kader van het algemeen belang en de doelstellingen in de VCRO en het DABM.

Via een herstellvordering wordt herstel via het gerechtelijk traject beoogd.

De bestuurlijke maatregelen bieden de mogelijkheid aan de handhaver en de burgemeester om bij schendingen werken stil te leggen, exploitaties te sluiten, dwangsommen op te leggen,... maar deze kunnen verregaande gevolgen hebben.

Rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het proportionaliteitsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, mag het inzetten van handhavingsinstrumenten, zoals bestuurlijke maatregelen, het doel van het komen tot herstel niet voorbij schieten.

Het komen tot herstel of het in regel laten stellen door het inzetten van handhavingsinstrumenten dient door de handhavers zo adequaat, efficiënt en helder mogelijk te gebeuren. Niet elke gelijkaardige schending vereist het inzetten van eenzelfde handhavingsinstrument, aangezien elk handhavingsdossier in concreto moet worden beoordeeld en behandeld.

Evenwel is niet bij elke schending herstel mogelijk. Bij het behartigen van het algemeen belang heiligt het doel aldus niet de middelen.

3.4. Consequent en helder handhaven

Een helder handhavingsbeleid uitwerken alsook “on the field” afdoende aandacht besteden aan helder handhaven is van aanzienlijk belang. Een transparant beleid t.a.v. de inwoners en exploitanten en heldere informatie voor de overtreders en klagers dragen zonder twijfel bij tot efficiënte handhaving.

Meer dan eens zal een overtreder of klager trachten een strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, aan te kaarten. Hierop zal helder en consequent handhaven door middel van een handhavingsprogramma een antwoord kunnen bieden.

Niettemin dient een lokaal bestuur bij de behandeling van elke klacht of overtreding de beginselen van behoorlijk bestuur te respecteren. Bij de uitoefening van haar handhavingsbevoegdheden zal de (inter)gemeentelijke handhaver en de burgemeester steeds het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht, de hoorplicht, het redelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid, alsook de onpartijdigheid in acht moeten nemen.

Telkens wanneer de burgemeester of een (inter)gemeentelijke handhaver een bepaalde beslissingsvrijheid geniet en aldus over een bepaalde discretionaire bevoegdheid beschikt, zoals bij een bestuurlijke maatregel, impliceert deze beslissingsvrijheid dat de burgemeester of de (inter)gemeentelijke handhaver de plicht heeft om een belangenafweging te maken, die doel gebonden is, gericht op de behartiging van het algemeen belang.

De verplichting om bestuurlijke maatregelen uitdrukkelijk te motiveren, speelt onder meer een rol in het formuleren van een doordacht handhavingsprogramma. Het creëert de mogelijkheid om de gemaakte belangenafwegingen uit te dragen naar de overtreders.

Tevens draagt een helder handhavingsbeleid bij tot preventie en het proactief handhaven.

Bij de opstart van de IGOHC merkten de handhavers op het terrein de onwetendheid van overtreders en klagers op. Iedereen wordt geacht de wet te kennen, maar door de complexiteit van de regelgeving inzake milieu en ruimtelijke ordening is dit geen sinecure.

De IGOHC tracht hieraan tegemoet te komen door haar handhavingsprogramma tot bij haar inwoners te brengen, te informeren en indien mogelijk te sensibiliseren. Belangrijk is dat de inwoners en exploitanten van een gemeente op de hoogte zijn van het prioriteitenkader zodat zij weten aan welke schendingen het beleid en bijgevolg de handhavers op het terrein bijzondere aandacht schenken.

De publicatie en het onder de aandacht brengen van het jaarlijks actieplan op maat van de inwoners is derhalve vereist.

3.5. Prioriteiten handhaven

Het uitoefenen van decretale bevoegdheden en een realistisch handhavingsprogramma vereisen beleidskeuzes van de lokale besturen.

Naar analogie met het openbaar ministerie en het departement Omgeving wordt bij de IGOHC gewerkt met een prioriteitenkader. Het blijft immers financieel en temporeel onmogelijk om te handhaven op alle schendingen inzake ruimtelijke ordening en milieu.

Een prioriteitenkader laat aldus toe om met beperkte middelen gericht, efficiënt, helder en consequent te handhaven.

Meerdere factoren bepalen of een schending al dan niet prioritair is. Komt een bepaalde schending regelmatig voor? Brengt de schending ernstige schade aan mens, dier en/of milieu met zich mee? Welke schending wil de gemeente vermijden door proactief op te treden? Het prioriteitenkader staat uiteen in een actieplan dewelke de IGOHC jaarlijks evalueert en indien nodig aangepast.

Los van algemene, intergemeentelijke, prioriteiten die betrekking hebben op de ernst, de schade, de frequentie van de schending en de hoedanigheid van de overtreder, bepaalt elk lokaal bestuur haar thematische prioriteiten die worden geïmplementeerd in het jaarlijks actieplan.

Thematische prioriteiten omdat de lokale pijnpunten en de schendingen die voorkomen vaak niet vergelijkbaar zijn. Waar in de ene gemeente het kappen van bomen een belangrijke problematiek betreft, focust een andere gemeente zich op waterverontreiniging. De ruimtelijke bestemming verschilt bovendien van gemeente tot gemeente. Een stad en de schendingen die er voorkomen verschillen van deze in een gemeente met veel agrarisch (en derhalve ruimtelijk kwetsbaar) gebied. Bepaalde exploitaties zullen, gelet op de bestemming, ook te vinden zijn in de ene gemeente en niet of minder in de andere.

Volgens de IGOHC is een lokaal prioriteitenkader dan ook noodzakelijk omdat de prioriteiten bepaald door het openbaar ministerie en het departement Omgeving niet voldoen om aan de lokale pijnpunten inzake ruimtelijke ordening en milieu tegemoet te komen alsook om haar (opgelegde) doelstellingen te behalen.

Het prioriteitenkader geeft de lokale besturen van de IGOHC de mogelijkheid om (bestuurlijk) op te treden tegen schendingen vermeld in het actieplan alsook de verantwoording om niet op te treden

tegen schendingen die niet prioritair zijn in haar gemeente. Het actieplan met prioriteitenkader, dat de goedkeuring geniet van de gemeenteraad, verantwoordt met name het gedifferentieerd beleid van het lokaal bestuur.

Hieruit volgt ook het belang van het consequent toepassen van het handhavingsprogramma door de gemeenten van de IGOHC.

Wanneer een schending voldoet aan het prioritair karakter tracht het lokaal bestuur het handhavingstraject op te starten.

Welk handhavingstraject, is afhankelijk van dossier tot dossier.

Om het prioriteitenkader in het actieplan te kunnen toepassen, is een goedkeuring door de gemeenteraad vereist.

Dit volgt uit het beleidskader van het departement Omgeving, afdeling Handhaving, bestuurlijke beboeting van 22 juni 2018 m.b.t. ruimtelijke ordening.

“Als u wil dat VCRO-schendingen die door lokale verbalisanten worden vastgesteld in aanmerking komen voor bestuurlijke beboeting, is het dus belangrijk dat u een eigen gemeentelijk prioriteitenkader voor handhaving opmaakt, vastgesteld door de gemeenteraad.

Wanneer een verbalisant een proces-verbaal of verslag van vaststelling opstelt, is het aangewezen hierin op te nemen of het al dan niet om een lokale handhavingsprioriteit gaat en een kopie van de beleidsbeslissing aan het document te hechten. Indien dit niet gebeurt, kan de gewestelijke entiteit geen weet hebben dat het om een prioritair dossier gaat en mogelijks alsnog het dossier bestuurlijk seponeren. Indien het gaat om een gewestelijke prioriteit, wordt dit best ook in het proces-verbaal of verslag van vaststelling vermeld.”

De IGOHC maakt elk jaar het door de gemeenteraad goedgekeurde actieplan over aan het departement Omgeving, afdeling Handhaving en de procureur des Konings. Een goede communicatie m.b.t. het actieplan is immers cruciaal voor het verdere vervolg van de handhavingss dossiers.

3.6. Bestuurlijk handhaven

De beleidsdoelstellingen gestipuleerd in de VCRO en het DABM worden mede vanuit de omgevingshandhaving en het inzetten op bestuurlijk handhaven gerealiseerd. Het komen tot herstel van de schending en zich in regel stellen, blijft voor het lokaal bestuur het doel voor ogen.

Ondanks de principiële voorrang van het gerechtelijk traject, kenmerkt het gerechtelijk traject zich nog steeds door haar relatief trage werking tot het werkelijk komen tot herstel. Dit komt onder meer door het verplicht afwachten van een positief advies van de Hoge Raad voor Handhavingssuitvoering.

De procureur des Konings heeft naast een discretionaire bevoegdheid ook een beleidsvisie vertaald in de omzendbrief COL 04/2019¹ dat stelt dat de procureur des Konings overgaat tot vervolging bij vastgestelde prioritair misdrijven inzake ruimtelijke ordening “voor zover het OM een ontvankelijke herstellvordering (met eensluitend advies) van de herstellvorderende bestuurlijke overheid ontvangt, desgevallend na rappels (na 4 maanden en na 8 maanden)”.

¹ Omzendbrief COL 04/2019: Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van justitie en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie – strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen

Sinds 1 maart 2018 is voor het opstellen van een herstelvordering op lokaal niveau bovendien niet meer het college van burgemeester en schepenen bevoegd, maar wel de burgemeester en de (inter)gemeentelijk stedenbouwkundige inspecteur. De opmaak van een herstelvordering vereist evenwel grondige technische en juridische kennis van het dossier en de materie. Een herstelvordering opmaken binnen de voormelde termijnen en voorzien van een positief advies van de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering, legt dan ook een hoge druk op de burgemeester wanneer een lokaal bestuur niet over een stedenbouwkundige inspecteur beschikt.

Om hieraan tegemoet te komen hebben de gemeenten twee intergemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur aangesteld, maar zet de IGOHC ook in op het nemen van bestuurlijke maatregelen. Dit kan voor schendingen die een aanvang hebben vanaf 1 maart 2018 en bij schendingen waar de instandhouding van de illegaliteit in kwetsbaar gebied of de schending van het BPA, gemeentelijk RUP of verkavelingsvoorschrift dateert vanaf dezelfde datum.

Naast de burgemeester kunnen de lokale toezichthouder milieuhandhaving en de (inter)gemeentelijk stedenbouwkundige inspecteur aldus bestuurlijke maatregelen, in respectievelijke milieuschendingen en schendingen ruimtelijke ordening, nemen.

Door in te zetten op bestuurlijke handhaving kunnen de lokale besturen korter op de bal spelen en de schendingen ruimtelijke ordening en milieu niet alleen sneller maar ook gecontroleerd aanpakken.

Het opleggen van bestuursdwang en de last onder dwangsom behoren bij schendingen ruimtelijke ordening tot de mogelijkheden.

Bij milieuschendingen is het nemen van bestuurlijke maatregelen door de lokale toezichthouder milieuhandhaving al langer gebruikelijk en behoort een bevel tot het verwijderen van bepaalde materialen, een sluiting van de exploitatie of een verzegeling van de inrichting tot de mogelijkheden. Ook het nemen van een veiligheidsmaatregel door de lokale toezichthouder milieuhandhaving is mogelijk.

Net als binnen milieuhandhaving reeds het geval is, streeft de IGOHC ook naar een bedachtzame doch optimale aanpak van de bestuurlijke maatregelen inzake ruimtelijke ordening.

3.7. Schendingen onroerend erfgoed handhaven

Naast handhaving ruimtelijke ordening en milieu wenst de IGOHC haar handhavingsbeleid uit te breiden naar handhaving onroerend erfgoed.

Het handhavingssluik onroerend erfgoed vormt namelijk het sluitstuk van de omgevingshandhaving.

In het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 bestaat als (inter)gemeentelijke handhaver, de verbalisant onroerend erfgoed. De instrumenten die de verbalisant onroerend erfgoed kan inzetten, zijn gelijkaardig aan die van de verbalisant ruimtelijke ordening, zijnde het geven van raadgevingen en aanmaningen, het opstellen van een proces-verbaal en het stilleggen van werken. Bestuurlijke maatregelen zijn evenwel niet mogelijk door de verbalisant onroerend erfgoed.

De inbreuken en misdrijven volgen uit hoofdstuk 11 van het Onroerenderfgoeddecreet.

Door het bundelen van de krachten binnen de intergemeentelijke onroerend erfgoeddienst (IOED) en de IGOHC is het realiseerbaar om van zodra het departement Omgeving de opleiding verbalisant onroerend erfgoed organiseert, een verbalisant onroerend erfgoed aan te stellen.

Personeelsleden werkzaam binnen de IOED voldoen namelijk aan de diplomavereisten in het Ministerieel Besluit van 25 november 2016 tot vaststelling van de opleidings- of ervaringsvereisten voor het bekwaamheidsbewijs voor gemeentelijk verbalisanten voor onroerend erfgoed.

Overeenkomstig voormeld ministerieel besluit dient er een bekwaamheidsattest te worden bekomen door het volgen van een opleiding: *“Om het bekwaamheidsbewijs te verkrijgen, volgen de personen die voldoen aan de opleidings- of ervaringsvereisten, vermeld in artikel 1 tot en met 3, een opleiding die wordt georganiseerd door het Vlaamse Gewest. De opleiding bestaat uit een theoretisch en een praktisch gedeelte. Na afloop ontvangen ze een bekwaamheidsbewijs voor gemeentelijke verbalisant.”*

Het departement Omgeving, afdeling Handhaving heeft echter bevestigd nog niet te zullen weten of een opleidingsmoment in 2020-2021 zou worden georganiseerd. Zij houden de IGOHC op de hoogte.

3.8. Intergemeentelijk handhaven

Door intergemeentelijke handhavers aan te stellen en samen te investeren in de kennis en kunde van deze handhavers, komt dit elk van de lokale besturen van de IGOHC ten goede.

De intergemeentelijke handhavers bouwen een sterke ervaring op en dit over de gemeentegrenzen heen, op regionaal niveau. De gemeenten van de IGOHC plukken daar de vruchten van.

De reguliere werking van de gemeentelijke administratie wordt overigens minder belast door handhavingsdossiers te kunnen overmaken aan de intergemeentelijke handhavers.

Eveneens heeft een bovenlokale handhaver iets meer slagkracht, gelet op de afstand van het lokaal bestuur. Het is een intergemeentelijke handhaver ook gemakkelijker om een objectief licht te schijnen op een handhavingsdossier. Het is immers niet altijd eenvoudig om als omgevingsambtenaar (bestuurlijk) te handhaven op het naleven van eigen opgemaakte/geadviseerde vergunning.

De intergemeentelijke handhaver en coördinator van de IGOHC houden de lokale besturen daarenboven op de hoogte van de nieuwe regelgeving en de nieuwe beleidskeuzes van hogere actoren.

Waar in 2016 nog afspraken dienden te worden gemaakt, zijn de lokale besturen alsook de politiezones heden bekend met de intergemeentelijke handhavers en hun werkwijze. Toch blijven meerdere overlegmomenten per jaar aan te raden en volgt een nieuw samenwerkingsprotocol met een vertaling van de taakafspraken.

Het nieuwe samenwerkingsprotocol geniet de ondertekening van de burgemeesters en de korpschefs en de kennisgeving aan de procureur des Konings.

Tot slot worden de investeringskosten in de intergemeentelijke handhaving verdeeld onder de lokale besturen wat de lokale besturen financieel ten goede komt.

4. HANDHAVINGSINSTRUMENTEN

Met de inwerking van het Handhavingsdecreet en het Handhavingsbesluit op 1 maart 2018 zijn de handhavingsinstrumenten voor de handhavers ruimtelijke ordening en milieu naar elkaar toegegroeid, maar geenszins gelijk.

Zo werd de verbalisant ruimtelijke ordening in het leven geroepen, maar de rechten van de verbalisant ruimtelijke ordening teneinde vaststellingen te doen verschillen van die van de lokale toezichthouder milieuhandhaving.

De verbalisant ruimtelijk ordening heeft, in tegenstelling tot de lokale toezichthouder milieuhandhaving, opsporingsbevoegdheid. De verbalisant kan derhalve vaststellen en aan opsporing

doen. Een lokale toezichthouder milieuhandhaving kan daarentegen alleen maar inbreuken en misdrijven vaststellen.

Voor de personeelsleden die zijn aangesteld in de drie hoedanigheden, zijnde verbalisant, stedenbouwkundige inspecteur en toezichthouder is het dan ook belangrijk dat zij een grondige kennis hebben van de respectievelijke bevoegdheden, de handhavingsinstrumenten en de rechten die zij al dan niet kunnen uitoefenen bij een vaststelling.

Evenzeer zagen enkele nieuwe handhavingsinstrumenten sinds de inwerkingtreding van het Handhavingsdecreet het licht.

Naar analogie met milieuschendingen kan het departement Omgeving afdeling Handhaving bij schendingen ruimtelijke ordening sinds 1 maart 2018 bestuurlijk beboeten door middel van een exclusieve of alternatieve geldboete voor respectievelijk inbreuken en misdrijven inzake ruimtelijke ordening.

Het opleggen van bestuurlijke maatregelen onder verbeurte van een dwangsom werd eveneens mogelijk en dit door zowel de (inter)gemeentelijk stedenbouwkundige inspecteur als door de lokale toezichthouder milieuhandhaving, naast de burgemeester.

Waar in het verleden de dwangsommen toekwamen aan het Minafonds en de Grondbank, komt de huidige inning van de dwangsommen toe aan de gemeente. Door de inning van de dwangsommen te laten toekomen aan de gemeenten kan de gemeente een deel van haar kosten in het dossier recupereren.

Ondanks de verruiming van de bestuurlijke maatregelen blijft het doel voor ogen, het voorkomen van schendingen en ingeval van een schending, het komen tot herstel. Bijgevolg blijft het belangrijk om in te zetten op de zachte handhaving teneinde overtreders te informeren, de tijd te geven over te gaan tot herstel en proactief op te treden, indien mogelijk. Ook de voorrang aan het gerechtelijke traject dient te worden gerespecteerd.

De meest voorkomende handhavingsinstrumenten zijn dan ook de raadgeving, de aanmaning, het opleggen van een stakingsbevel en het opstellen van een proces-verbaal.

Opdat de handhaver weet welk handhavingstraject volgt, speelt het prioriteitenkader een cruciale rol. Slechts wanneer de schending prioritair is of de ernst van de schending en/of het gedrag van de overtreder dit noodzakelijk acht en er geen vrijwillig herstel plaatsvindt, zal de handhaver of de burgemeester een herstellvordering en/of bestuurlijke maatregel nemen.

Het uitvoeren van de handhavingstaken gebeurt door de handhaver en de burgemeester steeds met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo dient een beslissing tot het nemen van bestuurlijke maatregelen proportioneel, redelijk en nauwkeurig te zijn alsook voldoende te zijn gemotiveerd. Ook, behoudens uitzonderingen, aan de hoorplicht moet zijn voldaan vooraleer bijvoorbeeld een bestuurlijke maatregel wordt genomen. Bij elk handhavingsinstrument dient de handhaver rekening te houden met de mogelijke impact en gevolgen van bestuurlijke maatregelen en herstellvorderingen op de overtreders.

Elke handhaver zal daarenboven zijn of haar bevoegdheid onafhankelijk, objectief en onpartijdig dienen uit te oefenen.

In het samenwerkingsprotocol dat als bijlage bij het omgevingshandhavingsplan wordt gevoegd, wordt een trajectaanpak bepaald en ingegaan op de concrete taakverdeling tussen de betrokken gemeente, IGEMO en de politiezone bij de verschillende stappen.

4.1. Informeren

Beter voorkomen dan genezen. Heden is proactief handelen door een gebrek aan budget en bijgevolg personeel geen evidentie.

Teneinde aan preventie te doen informeert de gemeente haar inwoners en exploitanten over de omgevingsvergunnings- en/of meldingsplicht en de geldende voorschriften.

De gemeente is het best geplaatst om de bewustmaking en informatieverstrekking naar de inwoners en exploitanten toe in de praktijk te brengen. De gemeente informeert en sensibiliseert zelf, of via IGEMO, spontaan of op vraag, en dit via verschillende kanalen, o.m. aan de infobalie van het omgevingsloket, via de website, social media, per e-mail, per telefoon en op het veld.

Ook het handhavingsprogramma, meer het actieplan, moet tot bij de inwoners en ondernemingen komen door middel van publicatie.

4.2. Toezicht

Jaarlijks bepaalt het actieplan per gemeente de proactieve of ambtshalve controles op bepaalde (thematische) schendingen. Op die manier tracht de IGOHC proactief toezicht gedeeltelijk te verwezenlijken.

De gemeenten, al dan niet in samenwerking met IGEMO, plannen controles zonder enige aanwijzing van een schending, teneinde de naleving van de regelgeving na te gaan. Proactieve controles hebben een tweeledig doel, enerzijds om schendingen te voorkomen door inwoners en exploitanten te informeren over de regelgeving en anderzijds om schendingen (vroegtijdig) op te sporen. Proactieve controles, zonder dat de mogelijke overtreder weet wanneer en hoe deze plaatsvindt, kunnen werken als afschrikmiddel en kan ook de kans op betrapping op heterdaad vergroten waardoor er nog preventieve maatregelen kunnen worden genomen, zoals een stakingsbevel, waardoor het risico op schade aan mens en milieu wordt beperkt.

Heden gebeurt het toezicht voornamelijk op basis van klacht. Dit betreft het reactief toezicht. Of de rechtsregels al dan niet worden nageleefd, dient effectief op het veld te worden gecontroleerd.

Gelet op de beperkt beschikbare middelen wordt in een jaarlijks actieplan met een prioriteitenkader gewerkt. Niet bij elke klacht en bij elke vastgestelde overtreding gaat het handhavingstraject van start. Ingeval een klacht niet onder het prioriteitenkader valt en de handhaver acht de schending niet ernstig genoeg, informeert de gemeente of de handhaver de klager over de alternatieve mogelijkheden, zoals een procedure burenhinder voor de vrederechter, en waar wenselijk en mogelijk treedt de gemeente bemiddelend op. De intergemeentelijke handhavers gaan deze bemiddelende rol niet opnemen, aangezien de focus bij de intergemeentelijke handhavers ligt op de handhaving zelf.

Teneinde de beschikbare tijd van de handhavers zo efficiënt mogelijk te benutten, wordt tijdens het uitvoeren van controles eveneens signaaltoezicht gehouden. Dit houdt in dat onderweg naar een controle, de handhavers oog hebben voor eventuele andere schendingen alsook eventuele 'hotspots' meenemen (plekken waar een terugkerend patroon van overlast of schendingen bestaat). Ook buiten hun eigen vakgebied, zullen toezichthouders in het kader van het integraal handhaven andere schendingen signaleren en doorgeven aan betrokken handhavingsactoren of de politie. Op die manier wordt een hogere efficiëntie voor de handhavende besturen bereikt en wordt de toezichtslast voor inwoners en exploitanten waar mogelijk beperkt.

4.3. Handhavingstraject

Wanneer geconfronteerd met een schending inzake ruimtelijke ordening en milieu, staat de (inter)gemeentelijke toezichthouder, verbalisant of inspecteur in om het meest adequate handhavingsinstrument in te zetten, in het bijzonder rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het handhavingsprogramma, het beoogde herstel en het algemeen belang.

De intergemeentelijke handhaver gaat pas over tot handhaving op uitdrukkelijk schriftelijk verzoek van de omgevingsambtenaar. Daarna, gelet op de bevoegdheden en het aansprakelijkheidsrisico, volgt de intergemeentelijke handhaver, mits het stap voor stap op de hoogte houden van de omgevingsambtenaar en desgevallend de burgemeester en bevoegde schepen wanneer een herstellvordering en bestuurlijke maatregelen aan de orde zijn, het dossier op.

4.3.1. Preventieve en curatieve maatregelen

De toezichthouder, verbalisant of inspecteur (verder: de handhavers) zal in eerste instantie de zachte handhavingsmaatregelen, waaronder de raadgeving, de aanmaning en eventueel het stakingsbevel, dat in de VCRO uitdrukkelijk staat omschreven als een preventieve en voorlopige bestuurlijke maatregel, inzetten. Dit geldt niet wanneer er sprake is van hoogdringendheid of de ernst van de schending een ander handhavingstraject vereist.

De raadgeving kan bij een controle waar er nog geen sprake is van een schending, maar een schending zich dreigt voor te doen. De handhaver waarschuwt en adviseert de mogelijke overtreder teneinde te voorkomen en te moeten genezen.

Er is daarentegen al sprake van een schending wanneer de handhaver overgaat tot aanmaning overeenkomstig de VCRO en het DABM. De aanmaning dient te voldoen aan de decretale bepalingen en dient geenszins te worden begrepen in de gemeenrechtelijk zin van het woord. Zo geldt er een aangifteplicht wanneer de overtreder de aanmaning niet naleeft. Door de aanmaning kan er kort op de bal worden gespeeld en krijgt de overtreder nog een mogelijkheid van de handhaver om de schending te beëindigen of de schadelijke gevolgen ervan ongedaan te maken, hetzij herhaling te voorkomen, vooraleer de handhaver een proces-verbaal opmaakt of overgaat tot het nemen van bestuurlijke maatregelen. Meerdere aanmaningen in een dossier is mogelijk zolang de aanmaning het meest adequate handhavingsinstrument in het dossier is.

Bij het stakingsbevel of de staking der werken is het aangewezen deze te laten opleggen door de verbalisant ruimtelijke ordening, aangezien het proces-verbaal van staking op straffe van verval dient te voldoen aan artikel 6.4.4. tot 6.4.6. VCRO, zoals de bekrachtiging door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Bovendien kan de verbalisant ruimtelijke ordening naast de staking ook alle maatregelen nemen die nodig zijn, zoals een verzegeling en inbeslagname. De politie kan bij het opleggen van een stakingsbevel, indien gewenst, beroep doen op de deskundigheid van de (inter)gemeentelijke handhaver opdat het stakingsbevel zal worden bekrachtigd.

Een staking der werken opleggen kan wanneer de werken nog niet zijn voltooid. Een staking opleggen van het gebruik, van handelingen of instandhouding kan daarentegen alleen mits voldaan aan bijkomende voorwaarden.

De doorbreking van het stakingsbevel betreft een nieuw misdrijf. Bij niet naleving behoort na de opmaak van een proces-verbaal een herstellvordering of een bestuurlijke maatregel tot de mogelijkheden.

4.3.2. Proces-verbaal en verslag van vaststelling

Wanneer preventieve maatregelen niet afdoende blijken, zal de toezichthouder of verbalisant afhankelijk of er sprake is van een inbreuk of een misdrijf respectievelijk een verslag van vaststelling of een proces-verbaal opstellen.

Een verslag van vaststelling maakt de handhaver over aan het departement Omgeving, afdeling Handhaving met het oog op een exclusieve geldboete.

Het proces-verbaal zal de handhaver daarentegen onmiddellijk overmaken aan procureur des Konings met het oog op de vervolging van het misdrijf.

Overgaan tot vervolging bij een misdrijf ruimtelijke ordening zal evenwel pas aan de orde zijn wanneer er een herstellvordering volgt door de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester bij een voor het parket prioritair misdrijf. In het negatief geval, kan de procureur des Konings de zaak seponeren of het proces-verbaal tijdig overmaken aan het departement Omgeving, afdeling Handhaving teneinde een alternatieve geldboete op te leggen.

De mogelijkheid tot het nemen van bestuurlijke maatregelen is daarom van groot belang, ondanks de voorrang aan het gerechtelijk traject.

Wat verjaarde inbreuken of misdrijven betreft, zal de verbalisant of toezichthouder hoogstens een verslag van vaststelling of proces-verbaal kunnen opstellen, maar mits communicatie met de afdeling Handhaving of de procureur des Konings (eventueel een vereenvoudigd proces-verbaal) dat de vaststelling louter dient ter inschrijving in het vergunningenregister. Zo zijn de notaris of toekomstige kopers op de hoogte van het feit dat er een werd opgemaakt.

4.3.3. Herstellvordering

Bij een prioritair misdrijf ruimtelijke ordening maakt de burgemeester of de (inter)gemeentelijk stedenbouwkundige inspecteur een herstellvordering op wanneer het dossier er zich volgens de handhaver toe leent (de strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening, recent misdrijf, ernstig misdrijf, recidive, gedrag van de overtreder,...).

De handhaver, de burgemeester of de (inter)gemeentelijke stedenbouwkundig, inspecteur communiceert hier, tijdig over met de procureur des Konings.

Vóór de overmaking van de herstellvordering aan de procureur des Konings dient de handhaver te beschikken over een positief advies van de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering. De herstellvordering zal, om een positief advies te krijgen, een drievoudige toetsing moeten doorstaan.

De herstellvordering dient op straffe van onontvankelijk bovendien aan de formele vereisten, gestipuleerd in het Handhavingsbesluit, te voldoen. Inhoudelijk kan de herstellvordering bestaan uit een meerwaarde, aanpassings-/herstellingswerken en/of herstel in de oorspronkelijk staat al dan niet onder verbeurte van een dwangsom. Wanneer de veroordeelde niet overgaat tot naleving van het vonnis of arrest zal de gemeente gemachtigd zijn op kosten van de veroordeelde de werken ambtshalve te laten uitvoeren.

Bovendien zal de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester zeven dagen na het inleiden van de herstellvordering bij de procureur des Konings een melding van de herstellvordering doen aan de overtreder. Dit als laatste kans teneinde over te gaan tot vrijwillig herstel vóór dagvaarding.

Wanneer de overtreder naar aanleiding van de herstellvordering door de procureur des Konings wordt gedagvaard, kunnen er geen bestuurlijke maatregelen meer worden opgelegd.

4.3.4. Bestuurlijke maatregelen

Zolang er niet werd gedagvaard voor de burgerlijke, dan wel strafrechter, kan de bevoegde handhaver of de burgemeester een bestuurlijke maatregel opleggen. Voor ruimtelijke ordening zijn bestuurlijke maatregelen evenwel maar mogelijk voor feiten gepleegd vanaf 1 maart 2018. De feiten gepleegd vóór 1 maart 2018 volgen het gerechtelijk traject.

De bestuurlijke maatregel tracht de feiten, zonder bestraffend oogmerk, te herstellen aan de hand van een schriftelijke beslissing die onmiddellijk uitvoerbaar is als dan niet onder verbeurte van een dwangsom.

Het is aan de handhaver of de burgemeester om, rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de hoorplicht, het proportionaliteitsbeginsel en het motiveringsbeginsel, in te schatten of een bestuurlijke maatregel aan de orde is.

Meer omdat de koppeling van een dwangsom aan de bestuurlijke maatregelen, dewelke toekomt aan de gemeente indien opgelegd door de (inter)gemeentelijke handhaver of de burgemeester, tot de mogelijkheden behoort. De dwangsom kan een grote financiële impact hebben op het (beroeps)leven van de overtreder. Desalniettemin zal net de dreiging van de verbeuring van de dwangsom een drukingsmiddel zijn om over te gaan tot herstel.

De bestuurlijke maatregelen ruimtelijke ordening verschillen evenwel van de bestuurlijke maatregelen bij milieuhandhaving. Voor de milieuhandhaving kan een bestuurlijke maatregel zijn, een regularisatiebevel, een verzegeling, een (gedeeltelijke) sluiting, stakingsbevel of een vorm van bestuursdwang. Het opleggen van bestuurlijke maatregelen is bij milieu al jaren de praktijk en worden vaker en efficiënt toegepast.

De bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn voor de handhaving ruimtelijke ordening in het leven geroepen voor de inbreuken en misdrijven begonnen vanaf 1 maart 2018, maar de mogelijk op te leggen maatregelen zijn deze naar analogie met de herstellordering; zijnde de meerwaarde, de aanpassings-/herstelwerken of het herstel in oorspronkelijke staat.

De bestuursdwang is onmiddellijk uitvoerbaar en omvat het recht op ambtshalve uitvoering. Enkel bij de last onder dwangsom kunnen de maatregelen worden gekoppeld aan een dwangsom. Een combinatie van beide maatregelen voor een bepaalde overtreding ten aanzien van dezelfde overtreder is niet mogelijk. Wel kan een maatregel worden ingetrokken en een nieuwe maatregel worden opgelegd.

Wanneer bij een milieuovertreding een aanzienlijk risico voor mens of milieu dreigt, hetzij tot een aanvaardbaar niveau moet worden ingeperkt of gestabiliseerd, zal de toezichthouder of de burgemeester in het algemeen belang een veiligheidsmaatregel opleggen en zal naar gelang de concrete situatie worden beslist om een bepaalde handeling of activiteit te doen stopzetten, een verbod van gebruik op te leggen, te verzegelen, bepaalde zaken mee te nemen, te bewaren of te verwijderen en desgevallend de sluiting te bevelen.

Aangezien er prioriteit wordt gegeven aan de zachte handhaving lijken bestuurlijke maatregelen alleen maar toepasselijk wanneer de overtreding prioritair is volgens het jaarlijks actieplan of wanneer de ernst van de schending of/en het gedrag van de overtreder dit noodzakelijk acht.

Een beroep bij de Vlaamse Regering is mogelijk tegen de bestuurlijke maatregelen.

4.3.5. Bestuurlijke beboeting

Naast de bestuurlijke maatregelen kan de bestuurlijke handhaving ook bestaan in bestuurlijke beboeting opgelegd door het departement Omgeving, afdeling Handhaving.

De afdeling Handhaving oordeelt, rekening houdend met de ernst, frequentie en omstandigheden van de overtreding en het eigen Omgevingshandhavingsplan, over het opleggen van de geldboete.

Bij inbreuken maakt de handhaver het verslag van vaststelling over aan het departement Omgeving, afdeling Handhaving met het oog op de exclusieve geldboete.

Een misdrijf kan slechts bestuurlijk worden beboet wanneer de procureur des Konings tijdig (bij gebreke aan een herstelvordering) het proces-verbaal overmaakt aan het departement Omgeving, afdeling Handhaving.

Wanneer de procureur des Konings het proces-verbaal tijdig overmaakt met het oog op de alternatieve geldboete, kan het misdrijf strafrechtelijk niet meer worden gesanctioneerd.

Wat ruimtelijke ordening betreft, zal de afdeling Handhaving evenwel pas overgaan tot het opleggen van de exclusieve of alternatieve geldboete wanneer de inbreuk of het misdrijf ofwel een gewestelijke ofwel een lokale prioritaire overtreding betreft. Dit volgt uit het beleidskader van de Vlaamse Regering van 22 juni 2018 zoals hierboven vermeld. Het belang van een (inter)gemeentelijk prioriteitenkader wordt hier nogmaals benadrukt.

Naast de bestuurlijke beboeting blijft een bestuurlijke maatregel door de (lokale) handhaver een mogelijkheid.

4.3.6. Minnelijke schikking

Gedurende het volledige handhavingstraject kan de overtreder of een andere belanghebbende aan de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester verzoeken om een minnelijke schikking uit te werken. De minnelijke schikking wordt schriftelijk opgemaakt, heeft enkel betrekking op de herstelmaatregel en leidt tot wederzijds bindende, definitieve afspraken tussen de partijen. Evenwel dient omzichtig te worden omgegaan met de minnelijke schikking, aangezien, afhankelijk van de inhoud, de overtreding an sich blijft bestaan. De minnelijke schikking vervangt derhalve geenszins een vergunning en maakt een onwettige toestand niet vergund of wettig. De rechtsleer raadt derhalve aan om de minnelijke schikking toe te passen bij oude, niet regulariseerbare overtredingen.

Evenmin heeft de minnelijke schikking het verval van de strafvordering tot gevolg. Wel voorziet de VCRO de inschrijving in het vergunningenregister van de minnelijke schikking en het proces-verbaal van uitvoering en bij het kantoor rechtszekerheid. Bij verkoop tekent de nieuwe eigenaar bovendien een afzonderlijke akte met verbintenis tot naleving van de minnelijke schikking.

Na uitvoering van de minnelijke schikking zal er enkel een omgevingsvergunning voor stabiliteitswerken en een herstellattest mogelijk zijn. Bij niet uitvoering is het aangewezen een bestuurlijke maatregel op te leggen.

4.3.7. Opvolging

Noodzakelijk is dat de handhavers en de gemeenten de handhavingsdossiers nauwgezet opvolgen. De opgelegde termijnen in aanmaningen alsook bestuurlijke maatregelen, de toepasselijke decreten

en de termijnen in de omzendbrief van het openbaar ministerie dienen te worden opgevolgd. Het uitvoeren van hercontroles en het opstellen van processen-verbaal van uitvoering volgen binnen een redelijke termijn.

Niet alleen in het kader van behoorlijk bestuur moet hier aandacht voor zijn. Evenzeer hangt dit samen met een consequent, helder en efficiënt handhavingsbeleid.

5. ACTIEPLAN

Het omgevingshandhavingsplan vertaalt de visie van de gemeenten op het te voeren handhavingsbeleid. Daarnaast wordt in een afzonderlijk document een jaarlijks actieplan opgesteld. In een actieplan wordt dieper ingegaan op het prioriteitenkader en concrete acties die jaarlijks worden geëvalueerd en desgevallend bijgestuurd.

6. SAMENWERKINGSPROTOCOL

De gemeenten, IGEMO en de politiezones scheppen een duidelijk afsprakenkader waarbinnen zij samenwerken, wie welke rol vertolkt binnen welke termijn in de verschillende stappen van het handhavingstraject. Als bijlage van het omgevingshandhavingsplan, wordt het nieuw samenwerkingsprotocol gevoegd.

7. TERRITORIALE, TEMPORELE EN MATERIELE AFBAKENING

Het omgevingshandhavingsplan is beperkt tot het grondgebied van de zeven betrokken lokale besturen, met name de gemeenten Berlaar, Bonheiden, Bornem, Duffel, Putte, Sint-Katelijne-Waver en de stad Lier.

Vanzelfsprekend is de ambitie dat het beleid op lange termijn doorwerkt en zullen de ambities van vandaag niet allen kunnen worden waargemaakt binnen een tijdspanne van een legislatuur. Om die reden wordt een actieplan opgemaakt, waarin de geplande acties worden geconcretiseerd en dat jaarlijks kan worden gewijzigd.

Inhoudelijk betreft het omgevingshandhavingsplan het beleid inzake handhaving milieu en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed. Andere beleidskeuzes in omgevingshandhaving behoren niet tot het voorwerp van het voorliggend omgevingshandhavingsplan.