

Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening

Inhoudsopgave

Visie	2
Prioriteiten	3
Methodiek	7
Tijdselement	9
Samenwerking	10
Evaluatie	10

Visie

Het *handhaven* van stedenbouwkundige overtredingen is naast *plannen* en *vergunningen* de derde noodzakelijke pijler van een degelijk gemeentelijk ruimtelijk beleid. Zonder een spreekwoordelijke stok achter de deur kunnen te veel opgelegde voorwaarden dode letter blijven of bestaat de kans dat bewust gekozen wordt voor het niet aanvragen van een omgevingsvergunning voor ruimtelijke handelingen, een procedure die soms als omslachtig en tijdrovend wordt ervaren.

Het organiseren van de omgeving door middel van ruimtelijke ordening en stedenbouw kan en mag echter niet doorkruist worden door het eigengereid optreden van burgers die onvergunde maar vergunningsplichtige handelingen uitvoeren zoals het optrekken van constructies, het wijzigen van functies of het ophogen van terreinen... Bovendien wordt het als uiterst onrechtvaardig beschouwd dat stedenbouwkundige overtredingen in stand kunnen worden gehouden en op die manier onrechtmatige ruimtelijke of financiële voordelen creëren. Vaak zijn overtredingen ronduit storend voor omwonenden of nefast in het straatbeeld van onze mooie gemeente.

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening (hierna: *Handhavingsplan*) heeft als ambitie het respect voor de stedenbouwkundige regels te vergroten door waar nodig **correctief** op te treden.

Handhaving is echter méér dan dat en begint bij degelijke en duidelijke informatie vooraf. Bijsturing op het terrein wanneer het dreigt mis te lopen, voldoende kansen bieden om een onrechtmatige situatie aan te passen tot een rechtmatige en desnoods de handeling stilleggen om verder onheil te voorkomen, zijn bij uitstek **preventieve** maatregelen die maximaal zullen ingezet worden.

Het Handhavingsplan concretiseert dus de mogelijkheden die de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: *VCRO*) biedt en legt specifieke, lokale accenten in de vorm van **gemeentelijke prioriteiten**.

Om dit alles in goede banen te leiden is een '**Handhavingsambtenaar**' (Mevr. Ghijssels) aangeworven, die tevens werd aangewezen als gemeentelijk verbalisant en gemeentelijk stedenbouwkundig inspecteur. Zij zal op autonome wijze instaan voor de goede uitvoering van dit *Handhavingsplan* en fungeren als centraal aanspreekpunt voor o.m. klachten en alle info m.b.t. stedenbouwkundige overtredingen.

Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening heeft géén betrekking op zaken die hoofdzakelijk door andere specifieke regelgeving worden beheerst, zoals energieprestatie, veiligheidscoördinator, loutere burenhinder, mobiliteit, milieu-inbreuken, ...

Klachten inzake schendingen blijven een belangrijke bron van informatie. Die klachten gaan uit van burgers en zij klagen de schending van individuele belangen aan. Ze zijn heel gevarieerd. Ze gaan over allerhande schendingen, in alle mogelijke bestemmingsgebieden, gepleegd zowel in een recent als in een ver verleden.

Handhaving mag echter niet ingezet worden om louter individuele, burgerlijke belangen te vrijwaren, maar indien de aantasting van de ruimtelijke ordening gepaard gaat met de schending van de rechten van derden, is dat wel een verzwarende omstandigheid. Voor de stad worden de klachten in eerste orde afgetoetst aan de gewestelijke en de gemeentelijke prioriteiten. Vervolgens wordt dezelfde afweging gemaakt inzake het recente karakter hetzij de vaststelling op een later moment.

Kortom: het Handhavingsplan betracht objectief, transparant en gestructureerd stedenbouwkundige overtredingen zoveel als mogelijk te voorkomen en te corrigeren waar

nodig, met als doel de goede ruimtelijke ordening en de unieke omgeving die Geraardsbergen biedt, te bewaken voor nu en voor morgen.

Prioriteiten

De gemeentelijke handhaving zal zich toespitsen op de **prioriteiten** die het College van Burgemeester en Schepenen (hierna: CBS) vastlegt. Deze prioriteitenbepaling laat de gewestelijke handhavingsprioriteiten onverlet¹. Bovendien bestaat er een categorie van 'gezamenlijke prioriteiten' waarin de gewestelijke inspectiediensten ondersteuning kunnen bieden².

Het CBS bepaalt echter zelfstandig zijn prioriteiten teneinde voldoende **continuïteit en autonomie** te waarborgen en omdat de gewestelijke diensten bijkomende criteria hanteren zoals vastgelegd in het Handhavingsprogramma, die niet van toepassing zijn op de gemeente³.

Dit betekent geenszins dat de handhavingsambtenaar steeds vanop een eiland zal opereren: integendeel zal steeds maximaal aansluiting gezocht worden met de gewestelijke diensten⁴ en overleg geïntensifieerd worden voor een uniforme en rechtszekere handhaving vanuit een **samenwerkende visie**.

Rekening houdend met het aantal beschikbare mensen en middelen gaat er een keuze moeten gemaakt worden naar de inzet van handhavingsinstrumenten. Dit liefst op een zuinige manier en met een volledige trajectopvolging zodat in principe elke initiële actie leidt tot een duidelijk eindresultaat voor zowel de stad als de burger. Afhankelijk van de aard van de melding of klacht is prioritaire behandeling en/of doorverwijzing noodzakelijk. Minder dringende zaken kunnen op een later tijdstip opgevolgd of doorverwezen worden.

De prioriteiten zijn bepaald op basis van de bekommernissen van het CBS m.b.t. de unieke karakteristieken van de gemeente en de ervaring van de dienst Stedenbouw.

Feiten die onder de prioriteiten vallen, zullen principieel steeds het volledige handhavingstraject doorlopen⁵.

In geval van seponering zal bij klachtmisdrijven de klager in kennis worden gesteld van het gevolg dat aan zijn klacht wordt verleend en over welke particuliere mogelijkheden inzake herstel hij mogelijk nog beschikt.

¹ https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/HandhavingsprioriteitenRO_gewestelijk_2017.pdf

² https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/HandhavingsprioriteitenRO_gezamenlijk_2017.pdf

³ <https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Handhaving/handhavingsprogramma%20RO.pdf>

⁴ V.b. de Afdeling Omgevingsinspectie of het Agentschap Natuur & Bos.

⁵ Zie verder bij methodiek wat betreft overige overtredingen.

I. Geweigerde of niet naleven van voorwaarden opgelegd in omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen.

Stedenbouwkundige en omgevingsvergunningen worden vaak voorwaardelijk verleend. Deze voorwaarden slaan op het constructief/visueel/functioneel/... aanvaardbaar maken van een concreet project binnen de directe omgeving en hebben als doel het evenwicht op het betrokken perceel zelf en zeker tussen percelen onderling te bewaren.

Er wordt verondersteld dat deze voorwaarden noodzakelijk zijn om de vergunning te kunnen verlenen. De loutere miskenning van deze voorwaarden is dus een voldoende basis om als prioritair op te volgen.

Voorbeelden (niet-limitatief):

- te respecteren afstandsregels,
- bepalingen m.b.t. opgelegd of uitgesloten materiaalgebruik of afwerking,
- specifieke uitgesloten constructies, handelingen of functies,
- voorwaarden opgelegd naar aanleiding van een bezwaarschrift
- afwezigheid van waterput, infiltratievoorzieningen,
- aanplant van groenscherm,
-

II. Verharding

Het geheel of gedeeltelijk verharden van een terrein heeft steeds een invloed op de waterhuishouding van het terrein. Het maakt infiltratie van oppervlaktewater op eigen terrein minder evident of genereert mogelijk overlast op aanpalende percelen door een versnelde afvoer, al dan niet naar het publieke domein of rioleringsstelsel, met lokale wateroverlast tot gevolg. Verharding kan tevens leiden tot ongewenste neveneffecten zoals het parkeren van voertuigen of het opslaan van materialen of afval⁶.

Het onrechtmatig verharden van een terrein - méér dan vergund, en rekening houdende met de specifieke vrijstellingen- zal steeds als prioritair opgevolgd worden. Of de verharding volgens bepaalde criteria al dan niet gedeeltelijk waterdoorlatend is, is daarbij niet relevant.

Niettegenstaande de decretaal vastgelegde rangorde⁷, zal wegens de nefaste gevolgen van dit type misdrijf zoveel als mogelijk het herstel naar de oorspronkelijke staat of vergunde toestand gevorderd worden.

III. Reliëfwijziging

Het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf op een terrein zonder of in strijd met een vergunning, is ruimtelijk steeds ongewenst. Onder het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf wordt feitelijk iedere manipulatie aanzien zoals het aanvullen, ophogen, uitgraven of uitdiepen van een terrein, waardoor de aard of functie van het terrein wijzigt. Onder 'aard'

⁶ O.m. de vergunningsplichtige handelingen bedoeld onder art. 4.2.1,5° VCRO

⁷ Art. 6.3.1,§1 VCRO *juncto* art. 6.4.7,§2 VCRO en art. 6.4.14, derde lid VCRO

en 'functie' van het terrein wordt o.m. ook het feitelijke gebruik en het uitzicht bedoeld. Dit is een kwalitatief en niet (louter) een kwantitatief criterium⁸.

Reliëfwijzigingen geven net als onrechtmatige verhardingen vaak aanleiding tot wateroverlast. Ze kunnen op (kleinere) percelen een cascade-effect creëren of dwingen aanpalende tot het opstarten van (burgerlijke) procedures.

Op onbebouwde percelen kunnen reliëfwijzigingen bijkomend aanleiding geven tot bijvoorbeeld:

- andere *feitelijke*⁹ functies zoals een weiland dat een zandpiste wordt of
- het verstoren van de biodiversiteit doordat de humuslaag vernietigd wordt

Het onrechtmatig wijzigen van het reliëf op een terrein zal steeds als prioritair opgevolgd worden.

Niettegenstaande de decretaal vastgelegde rangorde, zal ook hier wegens de nefaste gevolgen van dit type misdrijf zoveel als mogelijk het herstel naar de oorspronkelijke staat of vergunde toestand gevorderd worden.

IV. Functiewijziging

Het bepalen van de juiste, toegelaten functie in een bepaald gebouw of constructie is één van de meest essentiële taken van stedenbouw. Dit heeft niet alleen te maken met de bestemming van het gebied, maar eveneens met het zoeken naar evenwicht tussen de diverse noden en verwachtingen. Het impliceert ook toezicht op het vermijden van (potentiële) conflicten.

Het belang van de functiewijziging wordt onderstreept door de (relatief recente) wijzing en verfijning van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen dat actueel in art. 2 in 10 onderscheiden hoofdfuncties voorziet¹⁰.

Omdat functiewijzigingen vaak niet binnen de gewestelijke prioriteiten vallen en de gemeente bij uitstek zicht heeft op lokale gevoeligheden, zijn functiewijzigingen in ieder geval te weerhouden als prioriteit.

Voorbeelden (niet-limitatief):

- Ruimte als appartement vergund, wordt opgericht of ingericht als kantoorruimte
- Handelszaak wordt omgevormd tot horecagelegenheid

Per geval zal bekeken worden of regularisatie een mogelijkheid is, dan wel de meerwaarde of aanpassingswerken/herstel, al dan niet in de vorm van een minnelijke schikking.

⁸ Cassatie, 13 september 2005.

⁹ Te onderscheiden van de vergunningsplichtige functiewijziging zoals bedoeld in art. 4.2.1,6° VCRO dat betrekking heeft op bebouwde percelen.

¹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen van 14 april 2000, veelvuldig gewijzigd.

V. Opsplitsen van woningen en/of de creatie van woonentiteiten in niet daartoe bestemde of geschikte gebouwen.

Het wijzigen van het aantal woongelegenheden is een prioritair thema omdat het naast stedenbouw eveneens huisvesting betreft. Het onoordeelkundig wijzigen van het aantal woongelegenheden of het vestigen van een woonentiteit in een daarvoor niet bestemd gebouw/constructie, kan voor overlast zorgen, overbezetting van het terrein of inferieure woonvormen. Niet zelden zijn daarvan burgers in een meer kwetsbare positie het slachtoffer. Deze prioriteit heeft dus naast een stedenbouwkundige, ook een sociale component.

Per geval zal bekeken worden of regularisatie een mogelijkheid is, dan wel de meerwaarde of aanpassingswerken/herstel, al dan niet in de vorm van een minnelijke schikking.

VI. Aansnijden van open ruimte

De gemeente kent diverse en unieke (natuur-)gebieden zonder of met slechts beperkte structurele aantastingen. Deze gebieden (voornamelijk natuur- en parkgebied) verdienen de hoogst mogelijke attentie om aantastingen ook in de toekomst te vermijden. In deze gebieden zal een *zero tolerance* gelden om de natuurontwikkeling ongestoord te laten en de natuurbeleving voor inwoners en bezoekers te maximaliseren.

Niettegenstaande de decretaal vastgelegd rangorde, zal ook hier wegens de nefaste gevolgen van dit type misdrijf zoveel als mogelijk het herstel naar de oorspronkelijke staat of vergunde toestand gevorderd worden.

Gelet op de gewestelijke bevoegdheden, wordt door middel van bilateraal overleg op dossierniveau de samenwerking bekeken.

VII. Groen

Onder deze categorie vallen overtredingen die het groene karakter en dus de eigenheid van de gemeente aantasten. Specifiek betreffen het overtredingen m.b.t. het (niet) aanplanten of rooien van bomen, het vernietigen van kleine landschapselementen of overtredingen die de trage wegen direct of indirect aantasten.

Overtredingen die een inbreuk zijn op politiereglementering (zoals beperken van toegankelijkheid, inname openbaar domein) worden aan de lokale politie gemeld.

VIII. Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

Bestaande en toekomstige gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen zijn te handhaven omdat hier ten volle het subsidiariteitsbeginsel geldt en deze verordeningen expliciet inspelen op louter gemeentelijke belangen.

Methodiek

Met methodiek wordt de concrete gemeentelijke werkwijze in individuele dossiers bedoeld. De gebruikte instrumenten worden immers allemaal decretaal omschreven en opgelijst¹¹. Dit Handhavingsplan bepaalt dus enkel de keuze óf en wanneer welk instrument gebruikt zal worden. Deze keuzes vallen binnen de autonome bevoegdheid van de Handhavingsambtenaar.

Om ten volle preventief te kunnen werken en overtredingen te voorkomen, wordt geopteerd om steekproefsgewijs afgeleverde vergunningen te controleren. Deze keuze maakt de handhaving **objectief** zodat geen enkele burger zich geïsoleerd hoeft te voelen en **structureel** doordat elke vergunningsplichtige handeling aan bod komt. Het heeft bij uitstek een ontradend effect.

Deze controle staat los van de gestelde prioriteiten. Die prioriteiten bepalen wèl of een gebeurlijke overtreding principieel het volledige handhavingstraject zal doorlopen.

Op dezelfde manier zal de **klachtbehandeling** worden opgevat. In de meeste gevallen zal een klacht een plaatsbezoek impliceren. Nadien wordt de opsplitsing gemaakt tussen prioritair (= handhavingstraject) of niet.

Overtredingen die **NIET** binnen de prioriteiten vallen, worden vastgesteld door middel van p.v. (misdrijven) of een v.v.v. (**verslag van vaststelling voor inbreuken**) ten behoeve van het vergunningenregister. Vanuit de gemeente wordt dan geen verdere actie ondernomen. Het p.v. of v.v.v. kan wèl de basis zijn voor het afsluiten van een minnelijke schikking, strafrechtelijke vervolging indien het parket dagvaardt (misdrijven) of een bestuurlijke beboeting door de gewestelijke entiteit¹².

Overtredingen die **WEL** binnen de prioriteiten vallen, ondergaan principieel het volledige handhavingstraject.

Het volledige handhavingstraject start met zachte instrumenten: de raadgeving en de aanmaning¹³.

- ➔ De raadgeving en aanmaning bevatten het gewenste herstel binnen een bepaalde termijn, in de regel 90 dagen.
- ➔ Leidt de raadgeving of de aanmaning niet tot het beoogde vrijwillig herstel, dan wordt steeds p.v./v.v.v. opgesteld¹⁴.

Een volgende fase is het correctief optreden door het opstellen van een herstelmaatregel, die zowel gerechtelijk als bestuurlijk kan zijn.

¹¹ Zie Titel VI, Hoofdstuk 2, afdeling 2 VCRO.

¹² Er is immers een onderscheid tussen het herstel enerzijds en de bestraffing van het gedrag anderzijds. Zowel het O.M. als de gewestelijke entiteit werken autonoom volgens eigen prioriteiten.

¹³ Art. 6.2.3 VCRO

¹⁴ Art. 4.2.4 en 6.2.5 VCRO

- ➔ Beslist het Openbaar Ministerie (hierna: O.M.) over te gaan tot dagvaarding in geval van een misdrijf, wordt de herstelmaatregel als herstellvordering¹⁵ bij de correctionele rechtbank ingediend¹⁶.
- ➔ Beslist het O.M. *niet* tot dagvaarding over te gaan in geval van een misdrijf of betreft het een inbreuk begaan nà 1 maart 2018, dan wordt een administratieve maatregel opgelegd¹⁷.
 - Er wordt steeds gekozen voor last onder dwangsom¹⁸.
 - Alleen wanneer de herstelmaatregel enkel bestaat uit het betalen van de meerwaarde, wordt bestuursdwang toegepast¹⁹.

Blijkt op enig ogenblik dat de overtreder alsnog bereid is vrijwillig het gevraagde herstel uit te voeren, wordt steeds maximaal de minnelijke schikking afgesloten, binnen de decretale mogelijkheden en beperkingen van art. 6.4.19 e.v. VCRO.

Bijzonder geval: wanneer werken in uitvoering zijn zonder of in strijd met een vergunning zal **steeds** het stakingsbevel opgelegd worden. Het stakingsbevel is een rechtszeker middel om de rechten van alle betrokkenen maximaal te vrijwaren. De uniforme toepassing van het stakingsbevel voorkomt betwistingen over ongelijke behandeling tussen burgers en creëert maximale kansen op (vrijwillig) herstel. Het voorkomt dat het CBS als vergunningverlener voor voldongen feiten wordt gesteld of onherstelbare schade wordt berokkend. Een stakingsbevel impliceert steeds een p.v. De verdere afhandeling van het dossier gebeurt via de prioriteitenbepaling.

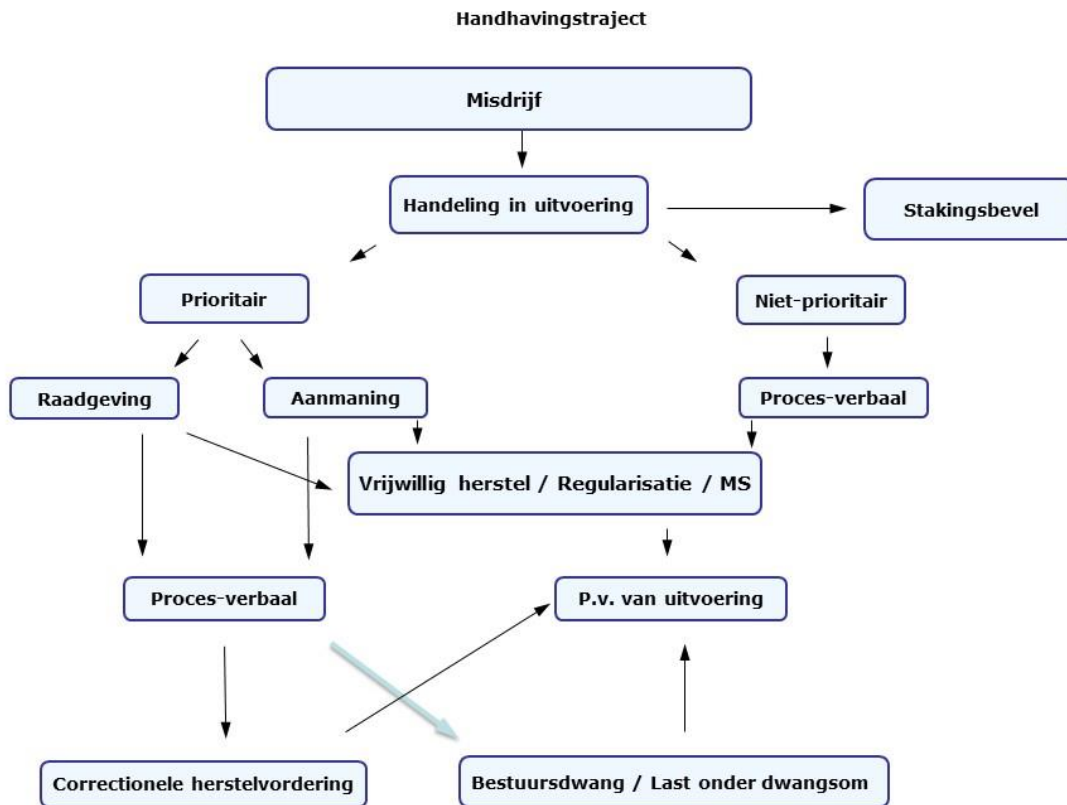
¹⁵ Art. 6.3.1 VCRO

¹⁶ Het openbaar ministerie neemt hier de principiële beslissing tot dagvaarden. Deze beslissing wordt door het parket genomen binnen een termijn van 180 dagen, éénmalig verlengbaar met zelfde termijn.

¹⁷ Rekening moet gehouden worden met de bepaling van art. 20 van het Handhavingsuitvoeringsbesluit, dat de mogelijkheid voor bestuurlijke herstelmaatregelen voor vele inbreuken uitsluit.

¹⁸ Art. 6.4.14 e.v. VCRO

¹⁹ Art. 6.4.7 e.v. VCRO



Tijdselement

Het Handhavingplan is onmiddellijk van toepassing en richt zich op toekomstige, actuele en recente feiten.

Onder 'recent' wordt verstaan: feiten die **maximaal 5 jaar** voorafgaand aan de vaststelling zijn ontstaan of gepleegd.

Deze keuze is ingegeven door enerzijds de duidelijke beleidsoptie om preventief te werken en is anderzijds gekoppeld aan diverse decretale bepalingen die allen wijzen op korte termijnen²⁰.

Het vermijdt eveneens de vaak betwiste strafrechtelijke of burgerrechtelijke verjaringsproblematiek.

Bovendien laat deze beleidsoptie het vorderingsrecht van de gewestelijke inspectiediensten intact voor de Ruimtelijk Kwetsbare Gebieden, waarin overtredingen meestal gewestelijke prioriteiten zijn.

Door te opteren voor deze termijn kan ook maximaal het strafrechtelijke spoor gevolgd worden in geval van het inleiden van een herstellvordering.

Stedenbouwkundige inbreuken die op het moment van vaststelling toch ouder blijken te zijn, zullen wel bij p.v. vastgesteld worden ten behoeve van het vergunningenregister en

²⁰ Zo o.m. art. 6.2.9 VCRO m.b.t. administratieve boetes dat verwijst naar een verjaringstermijn van 5 en 3 jaar afhankelijk van de gebiedsbestemming, en art. 6.3.3 VCRO m.b.t. het verjaringsregime van 10 of 5 jaar voor herstellvorderingen afhankelijk van de gebiedsbestemming.

kunnen eveneens de basis zijn voor vrijwillig herstel of het afsluiten van een minnelijke schikking, maar zullen niet aan het volledige opvolgtraject onderworpen worden.

De situatie is dus analoog met de behandeling van niet-prioritaire feiten.

Samenwerking

Klachten die worden ingediend bij andere instanties, zowel binnen als buiten de kantooruren, dienen steeds gemeld te worden aan de handhavingsambtenaar. Bij afwezigheid van de handhavingsambtenaar zal er steeds opgetreden worden door de politie, indien mogelijk in samenwerking met de dienst stedenbouw. Ook kan er steeds gerekend worden op bijstand door de politie in dossiers waarbij dit nodig wordt geacht.

Evaluatie

Het Handhavingsplan moet voldoende flexibel zijn en blijven om op nieuwe tendensen in te spelen en kan geactualiseerd worden bij wijzigende wetgeving, het opduiken van nieuwe belanghebbende fenomenen en minstens bij de samenstelling van een nieuw CBS. Het Handhavingsplan mag immers niet tot gevolg hebben dat de niet-prioritaire overtredingen zouden *boomen*.

De acties op basis van dit Handhavingsplan genomen, worden gemonitord. Data over o.m. aantal dossiers, soorten inbreuken en de ingezette instrumenten zijn daarbij essentieel ter evaluatie van het handhavingsbeleid en als input tot betere planologische voorschriften en/of beter gemotiveerde vergunningen.