

Handhavingsplan ruimtelijke ordening en milieu – stadsbestuur Ninove

1 VISIE – INLEIDING

Het handhaven van stedenbouwkundige overtredingen en milieuovertredingen is naast ruimtelijke planning en het vergunningenbeleid **de derde noodzakelijke pijler** om een degelijk **omgevingsbeleid** te voeren. Zonder een ‘stok achter de deur’ zou in een aantal situaties de omgevingswetgeving een dode letter blijven. Het individueel belang gaat dan snel primeren op het algemeen belang.

Bovendien wordt het over het algemeen als onrechtvaardig aangevoeld indien stedenbouwkundige overtredingen en milieuovertredingen blijven aanhouden. Vele overtredingen zijn ook ronduit storend voor de omwonenden. Stedenbouwkundige overtredingen ontsieren vaak het landschap of het straatbeeld. Milieuovertredingen kunnen dan weer ongezond zijn of nefast voor bodem, luchtkwaliteit, waterkwaliteit of klimaat.

Het is net daarom dat van de overheid verwacht wordt om hierover afspraken te maken en een wetgevend kader te ontwikkelen. Via een vergunningenbeleid wordt beoordeeld of bepaalde stedenbouwkundige handelingen de ruimtelijke kwaliteit niet ondermijnt, of hinderlijke activiteiten toegelaten kunnen worden. Door het opleggen van vergunningsvoorwaarden kunnen mogelijke negatieve effecten gemilderd worden. Tenslotte moet de overheid ook toezien of in de realiteit alles verloopt zoals het wettelijk geregeld of vergund is.

Dit beleidsplan heeft de ambitie om het respect voor de stedenbouwkundige regelgeving en milieuwetgeving te vergroten.

Zonder handhavend op te treden blijft de omgevingswetgeving een dode letter

Handhaven begint bij degelijke en duidelijk informatieverstrekking. Daarnaast is bijsturing op het terrein nodig wanneer het dreigt mis te lopen. Waar mogelijk worden er kansen geboden om een onrechtmatige situatie aan te passen. Een raadgeving, aanmaning of stillegging zijn instrumenten om verder onheil te voorkomen. Dit zijn **preventieve maatregelen** die maximaal zullen ingezet worden.

Pas wanneer preventieve maatregelen onvoldoende resultaat opleveren, zal overgegaan worden naar de **curatieve handhaving**. Hierbij zal proces-verbaal nodig zijn met de mogelijkheid om via een herstellordering, last onder dwangsom of andere bestuurlijke maatregelen een oplossing te vinden.

Om alles in goede banen te leiden is het noodzakelijk dat verschillende diensten goed **samenwerken** en elkaar versterken. De gemeentelijke diensten ruimtelijke ordening en leefmilieu, politiediensten en de intergemeentelijke handhavingsmedewerker zullen hiervoor nauw samenwerken, in overleg met de lokale overheid. Waar nodig zullen ook gewestelijke diensten hun steentje kunnen bijdragen.

Door middel van het beleidsplan wordt getracht om een **objectief, transparant en gestructureerd beleid** te voeren met betrekking tot het handhaven van stedenbouwkundige overtredingen en milieuovertredingen. In dit plan zullen ook de **prioriteiten bepaald** worden. Voor deze prioritaire overtredingen zal meer tijd vrij gemaakt worden op het vlak van preventie en handhaving. Niet-prioritaire zaken zullen eerder in een wachtrij terecht komen. Dit wil echter niet zeggen dat niet-prioritaire zaken geen afhandeling krijgen.

2 STRATEGISCHE OVERWEGINGEN

1.1. Werken aan de (lokale) prioriteiten

Werken aan een kwaliteitsvolle handhaving is tijdrovend met vaak een (juridisch) complexe context. Het is belangrijk om de beschikbare **personeelscapaciteit** efficiënt in te zetten.

De handhavingstaken worden gebundeld en gestuurd door de omgevingsambtenaar van Ninove. De stad Ninove beschikt over haar eigen lokale toezichthouder(s) milieu en gemeentelijke verbalisant(en) ruimtelijke ordening. Teneinde deze laatste bijstand te verlenen in het handhavend optreden, werd er in de loop van 2021 een overeenkomst afgesloten met de intercommunale Solva zodat beroep kan gedaan worden op een handhavingsmedewerker van Solva, die werd aangesteld als toezichthouder milieu, verbalisant ruimtelijke ordening en gemeentelijk stedenbouwkundig inspecteur. Ook de lokale politie heeft zijn rol te vervullen bij het vaststellen van overtredingen.

Aangezien deze actoren zich niet enkel focussen op de omgevingshandhaving in Ninove en zich slechts deeltijds kunnen ontfemen over de omgevingshandhaving, is het belangrijk dat er prioriteiten vastgesteld worden zodanig dat de belangrijkste overtredingen zeker worden aangepakt. Dit gedifferentieerd beleid is gebaseerd op een **prioriteitenbepaling en urgentiebepaling**. De prioriteiten worden door het stadsbestuur via dit handhavingsplan vastgelegd. De urgentie wordt bepaald op basis van de mogelijkheid om nog preventief te kunnen optreden.

1.2. Handhaving is meer dan klachtenopvolging

Een **structurele proactieve handhaving** heeft een grote meerwaarde. Er kunnen ambtshalve controles op het terrein gebeuren. Daarnaast kunnen vergunningen in uitvoering gecontroleerd worden. De selectie wordt gedaan op basis van criteria die niet vooraf kenbaar gemaakt worden om de voorspelbaarheid van de controle te vermijden. De prioriteiten die worden aangegeven zullen wel een invloed hebben op de keuze van de domeinen waar proactief gecontroleerd wordt.

Het feit dat elke vergunning kans maakt om onderworpen te worden aan een controle, maakt de handhaving objectief.

Bij proactieve controle kan het nuttig zijn om vooraf de nodige informatie te verstrekken, **doelgroepen** te sensibiliseren en hen op hun verantwoordelijkheid te wijzen. In het bijzonder zijn de **architecten en milieucoördinatoren** twee doelgroepen die ook hun verantwoordelijkheid dienen te nemen met betrekking tot het correct uitvoeren van de omgevingsvergunningen.

1.3. Inzetten op recente overtredingen

Zoals verder nog aan bod komt, wordt voluit de kaart getrokken van het behandelen van recente overtredingen.

3 PRIORITEITEN

Deze handhavingsprioriteiten worden bepaald op basis van de bekommernis van het stadsbestuur met betrekking tot problematieken die zich voordoen en waar extra aandacht aan besteed zal worden om tot een passende oplossing te komen. Het vastleggen van deze lokale handhavingsprioriteiten heeft geen invloed op de gewestelijke handhavingsprioriteiten op het vlak van stedenbouw en milieu¹.

De opgenomen prioriteiten zijn het resultaat van de bezorgdheden die door het gemeentebestuur werden geuit en de ervaring van de omgevingsambtenaar en de diensten ruimtelijke ordeningen en leefmilieu. Ook

¹Zowel in de prioriteitennota van de Vlaamse hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) als in het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) worden prioriteiten bepaald volgens vastgelegde criteria. Ook het Openbaar Ministerie werkt aan een herwerking van zijn prioriteitskader.

de karakteristieke eigenschappen van het landschap en de natuurlijke en ruimtelijke structuur van Ninove heeft zijn invloed op de geselecteerde prioriteiten.

Hieronder worden drie groepen van **algemene beoordelingscriteria (deel 3.1.)** opgenomen die bepalen of een overtreding als prioritair wordt beschouwd. Daarnaast zijn er de prioriteiten die het **vergunningenbeleid ondersteunen (deel 3.2.)** en tenslotte worden een aantal concrete **thematische lokale prioriteiten (deel 3.3.)** bepaald.

Wanneer een overtreding voldoet aan meerdere prioriteiten die hieronder beschreven worden en zowel volgens de thematische prioriteiten, de vergunning-ondersteunende prioriteiten als volgens de algemene beoordelingscriteria als prioritair wordt beschouwd, zal het als **prioriteit van de hoogste categorie of top-prioritair** aanzien worden en meer aandacht krijgen in functie van een oplossingsgerichte aanpak.

Ook zeer flagrante of **buitengewoon grote overtredingen** met een nefaste invloed op één prioriteit worden als topprioriteit beschouwd. Bovendien worden alle **bouwvoertredingen** die zich nog **in uitvoeringsfase** bevinden en waarvoor nog preventieve maatregelen (bijvoorbeeld het stakingsbevel) toegepast kunnen worden, als urgent en top-prioritair beschouwd.

3.1. Algemene criteria die een schending prioritair karakter geven

De volgende 3 criteria zullen mee bepalen of een overtreding als prioritair behandeld zal worden. Overtredingen in uitvoering en die gevallen waarbij de zachte handhaving genegeerd wordt, zullen automatisch tot gevolg hebben dat deze als prioritair worden beschouwd. Ook de intenties, omstandigheden en hoedanigheid van de betrokkenen kan ervoor zorgen dat een overtreding als prioritair dient te worden behandeld.

3.1.1. De temporele factor – tijdstip van de overtreding

We willen zeker inzetten op **actuele en recente overtredingen** van de omgevingswetgeving. Als grens om te bepalen of het om een recente bouwovertreiding gaat is de strafrechtelijke verjaringstermijn van vijf of tien jaar, afhankelijk van de gebiedsbestemming². Voor milieuovertredingen wordt ook de termijn van vijf jaar gehanteerd om als recent beschouwd te worden.

Deze keuze is niet alleen ingegeven vanuit een juridische redenering. Door de handhaving toe te spitsen op recente overtredingen willen we de nadruk leggen op een handhavingstraject dat zich niet vastklampt aan het verleden maar eerder toekomstgericht is.

Voor stedenbouwkundige overtredingen of milieuovertredingen die op het moment van de vaststelling toch ouder blijken te zijn, kan een zachter handhavingstraject gevolgd worden waarbij informatie wordt verstrekt en aanmaningen worden gegeven. Door het vaststellen van de overtreding met een proces-verbaal zullen ze opgenomen worden in het vergunningenregister. Bij verkoop of overdracht van het onroerend goed zal via de notaris de informatie van het vergunningenregister worden opgenomen in de akte. De overtreding zal opnieuw ter sprake komen en kan dan alsnog een passende oplossing krijgen. Ze kan eveneens het voorwerp uitmaken van een minnelijke schikking of vrijwillig herstel.

3.1.2. De omstandigheden, hoedanigheid en intenties van de overtreder en betrokkenen

Het langdurig en georganiseerd karakter van een overtreding zorgt ervoor dat ze als prioritair wordt beschouwd.

Bewuste overtredingen vragen een meer repressieve handhaving. Ook het **recidive** karakter en overtredingen gepleegd door **professionelen** zijn factoren die ervoor zorgen dat deze als prioritair beschouwd worden. Hardleerse overtredders dienen tijdig een halt te worden toegeroepen.

Overtredingen die begaan worden met het oog op **vermogensvoordeel** of overtredingen waarbij **te weinig inspanningen** worden geleverd om **tot een herstel** te komen, krijgen eveneens een prioritair karakter.

3.1.3. De overtreder negeert de zachte handhaving

Raadgevingen, aanmaningen en het stakingsbevel zijn drie belangrijke instrumenten binnen de zachte handhaving. Centraal in dit gegeven staat de kans die de overtreder wordt geboden om zelf de overtreding ongedaan te maken.

Het **doorbreken van een stakingsbevel** of het **niet opvolgen van raadgevingen, aanmaningen** en afspraken zijn elementen die een verzwarend karakter hebben en als prioritair beschouwd worden.

²Art 6.3.3, §3 VCRO geeft het verjaringsregime weer voor herstellvorderingen van 5 of 10 jaar, afhankelijk van de gebiedsbestemming.



3.2. Ondersteuning van het vergunningenbeleid

Traditioneel gaat er op het lokale niveau zeer veel energie en aandacht naar het vergunningenbeleid, en dat is noodzakelijk. Er worden grote inspanningen geleverd om goed afgewogen en onderbouwde omgevingsvergunningen te bekomen. Hierbij wordt de aanvraag steeds afgetoetst aan de geldende wettelijke voorschriften, wordt een afdoende beoordeling gemaakt van de goede ruimtelijke ordening en wordt de impact op het milieu grondig bestudeerd. Ook aspecten met betrekking tot de natuurtoets, watertoets en het mobiliteitsaspect worden daarbij in rekening gebracht.

Het is de bedoeling om via handhaving ervoor te zorgen dat de afgeleverde vergunning ernstig wordt genomen en de voorwaarden worden nageleefd. Vergunningen afleveren is enkel zinvol indien ze ook worden nageleefd en gerespecteerd.

3.2.1. Uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen of ingedeelde inrichtingen of activiteiten zonder vergunning of na weigering van de vergunning

Dat vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen en ingedeelde inrichtingen of activiteiten pas uitgevoerd worden na het bekomen van een omgevingsvergunning is een basispijler van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.

Het is dan ook evident dat het overtreden van deze regeling als prioritair wordt behandeld.

3.2.2. Het weigeren of niet naleven van voorwaarden opgelegd in stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning of omgevingsvergunning

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 en zeker tussen percelen onderling te bewaren.

Er wordt verondersteld dat deze voorwaarden noodzakelijk zijn om de vergunning te kunnen verlenen. Vooral bij ingrijpende ontwikkelingen en/of projecten van een zekere grootorde (KMO, meergezinswoningen, ...) is een strikte opvolging van daadwerkelijke uitvoering van deze vergunningsvoorwaarden essentieel. De loutere miskenning van deze voorwaarden is dan ook een voldoende basis om als prioritair op te volgen. Enkele voorbeelden (niet limitatief) zijn:

- aanplanten van een groenscherm
- respecteren van afstandsregels
- uitdrukkelijk uitgesloten constructies en handelingen
- aanwezigheid van regenwateropvang en infiltratievoorziening, gebruik van regenwater en correcte aansluiting op de riolering
- plaatsen van geluidsdemping
- respecteren van uitbatingsuren
- bepalingen m.b.t. opgelegd of uitgesloten materiaalgebruik of afwerking
- specifieke uitgesloten constructies, handelingen of functies
- voorwaarden opgelegd naar aanleiding van een bezwaarschrift
- ...

3.3. Thematische lokale prioriteiten

Bij het bepalen van de thematische prioriteiten op het vlak van ruimtelijke ordening wordt de focus gelegd op de ruimtelijke impact van de overtreding en/of de impact voor de omwonenden. Voor milieuovertredingen vormen de hinder en risico's voor het leefmilieu een belangrijk aspect. Volgende elementen zijn daarvoor bepalend:

- ernstige hinder voor omwonenden en/of schending van rechten van derden
- significante ruimtelijke impact
- betekenisvolle (duidelijke) schade of potentiële schade aan de volksgezondheid
- de schade is omvangrijk en/of moeilijk te herstellen of onherstelbaar
- er is schade aan beschermde hetzij kwetsbare gebieden
- handelingen die betrekking hebben op monumenten, stads- en dorpsgezichten

Volgende tien thema's zijn voor het stadsbestuur van Ninove de thematische lokale handhavingsprioriteiten.

3.3.1. Aansnijden van open ruimte

De stad Ninove 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 tolerantie gelden om de natuurontwikkeling ongestoord te laten en de natuurbeleving voor inwoners en bezoekers te maximaliseren.

De nog beschikbare open ruimte verdient de hoogste aandacht om de vermijdbare verdere inkrimping en aantasting te vermijden. Vertuining, verpaarding en verrommeling van de open ruimte zijn fenomenen die de omgeving vaak ontsieren en kunnen enkel aanvaard worden voor zover deze activiteiten na aftoetsing aan het woonzoneringsplan kunnen worden ondersteund door een vergunning of ervan zijn vrijgesteld.

Omwille van de grote impact wordt voor dergelijke misdrijven in de open ruimte dan ook vaak gestreefd naar herstel in de oorspronkelijke of vergunde toestand.

3.3.2. Behoud van het groene karakter

Het behoud of versterken van het groene karakter van de streek is een belangrijk en niet te miskennen aandachtspunt. Het behoud van bossen en kleine landschapselementen is belangrijk in het kader van de klimaatproblematiek, waterhuishouding, natuurbehoud en -beleving en als element dat bepalend is voor de landschappelijke kwaliteit.

Overtredingen met betrekking tot de vernietiging of het niet heraanplanten van groene elementen of het rooien van bomen en houtkanten zonder vergunning heeft daarom een prioritair karakter.

3.3.3. Verhardingen

Het geheel of gedeeltelijk verharderen van een terrein heeft steeds een invloed op de waterhuishouding van het terrein. Het maakt infiltratie van oppervlaktewater op eigen terrein minder evident of veroorzaakt 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 afval.

Om bovenstaande redenen zal voor dit type misdrijf gestreefd worden naar herstel in de oorspronkelijke staat of vergunde toestand.

3.3.4. Reliëfwijzigingen

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" en "functie" van het terrein wordt o.m. het feitelijk gebruik en het uitzicht bedoeld.

Reliëfwijzigingen geven net als onrechtmatige verhardingen vaak aanleiding tot wateroverlast. Anderzijds is het vaak zo dat men, net om deze wateroverlast te vermijden, het reliëf van een terrein gaat wijzigen, in welk geval de voorkeur moet worden gegeven aan oplossingsgerichte aanpak.

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

3.3.5. Functiewijzigingen

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

Enkele voorbeelden (niet limitatief) zijn:

- ruimte als appartement vergund, wordt opgericht of ingericht als kantoorruimte
- handelszaak wordt omgevormd tot horecagelegenheid
- ...

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

3.3.6. 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 ruimtelijke ordening 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.

Dikwijls zijn burgers in een meer kwetsbare positie hier het slachtoffer van. Deze prioriteit heeft dus naast een stedenbouwkundige, ook een sociale component.

Daarnaast moet deze prioriteit ook door een hedendaagse bril te worden bekeken en dient rekening te worden gehouden met diverse nieuwe woonvormen, voor zover hiervoor een vergunning werd afgeleverd.

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

3.3.7. Lozingen in oppervlaktewater

Bij rechtstreekse lozingen in het oppervlaktewater (gevaarlijke stoffen, bedrijfsafvalwater, DWA,...) wordt het natuurlijk leefmilieu voor fauna en flora op directe wijze verstoord. De waterkwaliteit van oppervlaktewateren is ook belangrijk voor de waterbevoorrading.

Lozingen worden daarom prioritair behandeld.

3.3.8. Luchtverontreiniging (afvalverbranding)

De rook afkomstig van het verbranden is niet alleen hinderlijk voor omwonenden, maar is in de eerste plaats vooral schadelijk voor mens en dier. Zo komen er bij het verbranden van (hout- en plastic-)afval zeer hoge concentraties van giftige stoffen vrij.

Derhalve dienen ook dergelijke vormen van afvalverbrandingen als prioritair te worden aanzien.

3.3.9. Bodemverontreiniging

Naast een zuivere lucht en kwaliteitsvol oppervlaktewater is een niet-verontreinigde bodem een belangrijk element voor onze omgeving. Vermijden en remediëren van bodemverontreiniging is een prioritaire taak wegens het niet te miskennen belang van een zuivere bodem.

3.3.10. Asbest

Door onzorgvuldig handelen of calamiteiten met asbestmaterialen kunnen ernstige risico's voor mens en omgeving ontstaan.

Dergelijke (vaak acute) blootstellingsrisico's kunnen bestaan uit het inademen van asbestvezels door stofvorming en secundaire emissies naar de omgeving (door verspreiding/verwaaiing door belopen, berijden, vergraven, wind, ...). Dit dient te allen tijde te worden vermeld

Asbestincidenten zoals het (machinaal) breken, slijpen en ongescheiden inzamelen van asbestafval, het vergraven van asbestmateriaal, het achterlaten van verweerde, beschadigde golfplaten, het ontmossen van asbesthoudende daken of waardoor asbestdeeltjes via mos, spoelwater of stof op bron- en buurpercelen terechtkomen, ... moeten derhalve prioritair worden aangepakt.

4 HANDHAVING IS MEER DAN KLACHTENBEHANDELING

Het behandelen van klachten (reactief toezicht) is een belangrijk aspect bij de handhaving. Toch is daar de ambitie om ook **proactief problemen aan te pakken**.

Dat de regels al dan niet worden nageleefd, dient effectief op het terrein te worden gecontroleerd. Dit zowel door een ambtshalve controle zonder klacht of melding (proactief toezicht) als door reactief toezicht naar aanleiding van klachten.

Inzetten op **ambtshalve controle**, betekent dat er controle op de naleving van de geldende regels gebeurt, zonder een concrete aanwijzing dat er effectief sprake is van een overtreding of aanleiding daartoe. Niet alleen zal een duidelijke aanwezigheid op het terrein voor een doortastend afschrik-effect zorgen gezien de kans op controle groter wordt. Een actieve aanwezigheid zal de kans op het vaststellen van overtredingen vergroten, waardoor bv. een stakingsbevel snel en efficiënt kan ingezet worden en verdere schade aan het leefmilieu en de ruimtelijke ordening kan worden beperkt.

Gelet op de beperkt beschikbare middelen wordt in de volgende situaties proactief toezicht uitgeoefend.

- Wanneer er een probleem gemeld wordt van een situatie die volgens de vastgelegde prioriteiten zeer belangrijk is, kan worden nagegaan of er zich **in de direct onmiddellijke omgeving gelijkaardige gevallen** voordoen. Indien dit het geval is, kunnen deze mee behandeld worden.
- Het behoud van het netwerk van **kleine landschapselementen** en natuurelementen is een derde element waarop proactief toezicht zal uitgevoerd worden. Het betreft zowel het onvergund rooien of kappen van bomen, het verwijderen van kleine landschapselementen zonder vergunning of het niet naleven van de heraanplantingsplicht of het voorzien van **groenschermen** als voorwaarde bij een omgevingsvergunning.

Bij **reactief toezicht** wordt op basis van een klacht of melding gehandeld. Hierbij wordt de absolute discretie gegarandeerd. Anonieme meldingen en klachten zullen slechts behandeld worden indien de aangeleverde informatie concreet en duidelijk is.

Met betrekking tot de behandeling van de klachten zal met de prioriteitenbepaling rekening gehouden worden.

5 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN

De instrumenten die we kunnen gebruiken, zijn **decretaal omschreven**³. De keuze of en wanneer een bepaald handhavinginstrument wordt ingezet, wordt finaal bepaald door de daartoe bevoegde personen. In sommige gevallen kan dit **na overleg** met de handhavingfactoren (politie, omgevingsambtenaar, milieutoezichthouder, verbalisant RO, stedenbouwkundig inspecteur, burgemeester, schepenen). Bij een aantal tussenkomsten hoeft niet noodzakelijk een overleg plaats te vinden en kunnen **autonoom** stappen worden gezet. In hoofdstuk 6 worden hierover meer details weergegeven.

De instrumenten waarover lokale besturen beschikken voor de handhaving van het milieurecht en deze die - met de inwerkingtreding van het decreet omgevingshandhaving - bestaan met betrekking tot het handhaven van de ruimtelijke ordening, zijn niet volledig dezelfde. Hieronder wordt dan ook, na de raadgeving en aanmaning, het opmaken van een PV en een verslag van vaststelling, dat voor beiden geldt, een onderscheid gemaakt in de maatregelen om op milieuschendingen te reageren enerzijds, en op schendingen inzake ruimtelijke ordening anderzijds.

Wanneer men geconfronteerd wordt met een schending van het omgevingsrecht, is het de bedoeling om in elke situatie **de meest adequate stappen** te ondernemen waarbij ook rekening wordt gehouden met de algemene **beginselen van behoorlijk bestuur**⁴.

De toezichthouder, verbalisant of stedenbouwkundig inspecteur zal **in eerste instantie** de zogenaamde **zachte handhavingsmaatregelen** inzetten, waaronder de raadgeving (preventief) en de aanmaning (curatief). Het stakingsbevel, dat in de VCRO uitdrukkelijk als een preventieve maatregel wordt omschreven, is een krachtig middel dat in vele gevallen zeer effectief is.

Wanneer deze maatregelen niet afdoende zouden blijken, kunnen handhavers vervolgens probleemverhelpende of herstellende sancties opleggen. De zogenaamde **bestuurlijke maatregelen** (bestuursdwang, last onder dwangsom) zullen, zonder bestraffend oogmerk, de situatie pogen te herstellen.

Er kan echter ook beslist worden dat weldegelijk bestraffende sancties op zijn plaats zijn, dewelke erop gericht zijn de overtreder bepaalde rechten te ontnemen of om hem in zijn portefeuille te raken. Het komt in dergelijke gevallen ofwel aan de **gerechtelijke** instanties toe om over de bestraffing te beslissen ofwel wordt het dossier doorspeeld aan de gewestelijke beboetingsentiteit die **bestuurlijke geldboetes** oplegt aan overtreders van de omgevingsregelgeving. De beslissing of de overtreder gerechtelijk (hoven en rechtbanken) dan wel bestuurlijk (de gewestelijke beboetingsentiteit) wordt gestraft, ligt bij de procureur des Konings die hierin optreedt als 'spelverdeler'.

6 HET HANDHAVINGSTRAJECT

Het is de bedoeling om tot een breed gedragen handhaving te komen waarbij de **taken** van de verschillende handhavingpartners **efficiënt en complementair ingezet worden** om zoveel mogelijk preventief te kunnen werken of snel een herstel te kunnen bereiken. Uitwisselen van kennis en informatie is hierbij een belangrijk aandachtspunt. We overlopen de taken bij de verschillende fasen van het handhavingstraject en wie daarbij betrokken is.

³ Zie Titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en Titel XVI van het Decreet houdende de Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM)

⁴ Het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht, de hoorplicht, het redelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid, alsook de onpartijdigheid zijn beginselen die belangrijk zijn in het kader van behoorlijk bestuur.

1. Kennisname en registratie van overtredingen

Een dossier met betrekking tot een overtreding start op het ogenblik dat de overheid op de hoogte is van de daadwerkelijke feiten. Indien dit gebeurt op basis van klachten of meldingen zal de **diensten ruimtelijke ordeningen en leefmilieu samen met de lokale politie** hier een sleutelrol in spelen. Milieutoezichthouders, verbalisanten ruimtelijke ordening, stedenbouwkundige inspecteurs, politie en andere (gewestelijke) overheidsdiensten kunnen daarnaast ook ambtshalve kennis krijgen van overtredingen op het terrein.

De diensten ruimtelijke ordeningen en leefmilieu geldt dan ook als centraal aanmeldpunt van de overtredingen. De handhavingstaken worden gebundeld en gestuurd door de omgevingsambtenaren ruimtelijke ordening en milieu van Ninove.

2. Eerste controle en screening van klachten

De **omgevingsambtenaren** bepalen welke acties ondernomen moeten worden. Voor de meeste klachten zal de afhandeling gebeuren door de diensten die de klacht ontvangt.

Indien wenselijk wordt de **handhavingsmedewerker van Solva** gevraagd om een (mogelijke) schending verder te onderzoeken.

3. Nemen van preventieve maatregelen: informeren, raadgevingen en aanmaningen

De betrokkenen correct informeren over de wetgeving die van toepassing is, zal dikwijls de eerste stap zijn. Een goede uitleg van de regels kan soms voldoende zijn om overtreders tot inzicht te brengen. Raadgevingen en aanmaningen kunnen daarbij het noodzakelijke 'duwtje' zijn om ervoor de zorgen dat de overtreding ongedaan gemaakt wordt. Informatieverstrekking, raadgevingen en aanmaningen kunnen autonoom en op initiatief van de **toezichthouders en verbalisanten ruimtelijke ordening** gegeven worden. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk gebeuren.

Indien aangetoond wordt dat aan de aanmaning of raadgeving **het juiste gevolg** werd gegeven, wordt het dossier afgesloten. Zoniet, dan gaat het traject verder. De aanmaning kan worden opgenomen in het vergunningenregister. Welke stappen verder ondernomen worden **hangt af van de prioriteitsbepaling**.

Prioritaire overtredingen krijgen steeds een vervolgetraject met als uiteindelijke doel tot effectief herstel over te gaan.

4. Stakingsbevel

Wanneer werken in uitvoering zijn zonder of in strijd met een vergunning, is het opleggen van een stakingsbevel een effectief middel. Het stakingsbevel vormt een instrument om de rechten van de betrokkenen maximaal te vrijwaren en creëert de mogelijkheid op herstel. Het voorkomt bovendien dat de vergunningverlenende overheid voor voldongen feiten komt te staan of dat er onherstelbare schade aan de omgeving wordt berokkend. Een stakingsbevel impliceert steeds een proces-verbaal.

De **agenten of officieren van de gerechtelijke politie of de verbalisanten ruimtelijke ordening** geven de stakingsbevelen. Ze kunnen dit autonoom dan wel na technisch advies van de omgevingsambtenaar beslissen. Het stakingsbevel kan enkel toegepast worden wanneer de werken nog niet voltooid zijn.

5. Opstellen van proces-verbaal of verslag van vaststelling

Wanneer raadgevingen of aanmaningen niet het gewenste resultaat opleveren, kan een proces-verbaal (voor misdrijven) of verslag van vaststelling (voor inbreuken⁵) opgesteld worden en zo het vervolgtraject inleiden. Dit kan gebeuren door de **toezichthouder milieu, de verbalisant ruimtelijke ordening of de politie** al dan niet na het bezorgen van een **technisch verslag**.

Elk PV of VVV wordt door de omgevingsambtenaar in het vergunningenregister opgenomen.

6. Herstelvordering voor stedenbouwkundige misdrijven

Een volgende fase in het correctief optreden is het opstellen van een herstelmaatregel. Hierboven werd reeds aangegeven dat deze zowel gerechtelijk als bestuurlijk kan zijn.

- Beslist de procureur des Konings om over te gaan tot dagvaarding in geval van een misdrijf, dan wordt de herstelmaatregel als herstellvordering⁶ bij de correctionele rechtbank (of burgerlijke rechtbank⁷) ingediend⁸.
- Beslist de procureur des Konings om de overtreder niet te dagvaarden, betreft het een stedenbouwkundig misdrijf begaan na 1 maart 2018 of een milieumisdrijf, of gaat het om een inbreuk begaan na 1 maart 2018 of een milieu-inbreuk, dan wordt een administratieve maatregel opgelegd⁹.

Op het lokale niveau zijn enkel de **burgemeester** en de **stedenbouwkundig inspecteur** bevoegd om herstellvorderingen op te maken¹⁰. **Herstellvorderingen** worden enkel ingediend na overleg tussen de omgevingsambtenaar, de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester.

7. Opleggen van bestuurlijke maatregelen

Bestuurlijke maatregelen worden enkel opgelegd door de burgemeester na overleg tussen de omgevingsambtenaar, de milieutoezichthouder of stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester.

8. Minnelijke schikking

Indien blijkt dat de overtreder bereid is vrijwillig het gevraagde herstel uit te voeren, dan is het afsluiten van een minnelijke schikking mogelijk onder voorbehoud van de beperkingen die opgenomen zijn in de VCRO¹¹. De minnelijke schikking heeft het verval van de herstellvordering tot gevolg.

⁵Artikel 16.3.23 milieuhandhavingsdecreet (titel XVI van het decreet houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM))

⁶Artikel 6.3.1. ev. VCRO

⁷Artikel 6.3.3, §1 VCRO.

⁸Het openbaar ministerie neemt de principiële beslissing tot dagvaarden. Deze beslissing wordt door het parket genomen binnen een termijn van 180 dagen, éénmalig verlengbaar met 180 dagen.

⁹ De bepaling van artikel 20 van het Handhavingsbesluit sluit bij vele inbreuken de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke herstelmaatregel uit.

¹⁰Artikel 6.3.1. §2 VCRO

¹¹Artikel 6.4.19 ev. VCRO

7 AANPAK KLEINE GEVALLEN VAN OPENBARE OVERLAST

Voor een aantal fenomenen met betrekking tot kleinere vormen van openbare overlast zal niet gekozen worden voor het handhavingstraject zoals in hoofdstuk 6 beschreven staat. Hierbij valt te denken aan kleinere vormen van sluikestorten, zwerfvuil of overgroeïende takken die het wegverkeer belemmeren. Dit zijn fenomenen die kunnen ontstaan door onachtzaamheid en zijn op zich misschien niet altijd de meest criminele feiten, maar ze zorgen bij de bevolking wel voor heel wat wrevel en ergernis.

Om hier op een gepaste wijze op te reageren, zal de gemeentelijke administratieve sanctie (GAS) toegepast worden. Middels deze sanctie kan op een snellere wijze gereageerd worden en kunnen de overtreders beter geresponsabiliseerd worden. Daarnaast vormt de aankoop van mobiele camera's een goed hulpmiddel om sluikestorten te verminderen.

Jaarlijks zal bekeken worden welke overlastproblemen of thema's aangepakt zullen worden en zal een specifiek plan van aanpak hiervoor uitgewerkt worden.

8 CONCLUSIE EN SAMENVATTING

Het handhaven van de vigerende omgevingswetgeving zou een evidentie moeten zijn. Toch is het niet mogelijk en ook niet wenselijk om alle overtredingen op dezelfde wijze en met dezelfde intensiteit aan te pakken. Dit heeft alles te maken met het spanningsveld tussen de omvang van het aantal overtredingen en de taken op het terrein met betrekking tot toezicht en handhaving enerzijds en de **beschikbare capaciteit** anderzijds.

Daarnaast kan het type van overtreding van die aard zijn dat tijdelijk gedogen aanvaardbaar is, bijvoorbeeld bij overmacht, door het beperkt negatief effect, het tijdelijk karakter ervan of wanneer er uitzicht is op het legaliseren van de situatie.

Daarom is het noodzakelijk om keuzes te maken. In dit handavingsplan worden deze keuzes toegelicht aan de hand van de **prioriteiten** die onderverdeeld worden in **3 categorieën**.

Bij de **algemene criteria** wordt de nadruk gelegd op recente overtredingen. De omstandigheden en de hoedanigheid en intenties van de overtreder zijn eveneens essentiële aspecten naast het niet ingaan op de zachte handhaving.

Bij de **ondersteuning van het vergunningenbeleid** wordt het aanvragen en naleven van vergunningen belangrijk geacht.

Bij de **thematische prioriteiten** wordt de nadruk gelegd op de open ruimte, het groene karakter, verhardingen en reliëfwijzigingen. Ook de bescherming van oppervlaktewater, luchtkwaliteit en bodem wordt als prioritair beschouwd.

Hoe meer prioriteiten er aan bepaalde overtredingen kunnen worden toegewezen, hoe hoger het prioritair karakter ervan wordt. Wanneer een schending onder de prioriteiten in de drie categorieën kan ondergebracht worden, wordt deze als **topprioriteit** beschouwd. Ook flagrante en buitengewoon grote overtredingen binnen één prioriteit zullen als top-prioritair behandeld worden. Actuele overtredingen in uitvoeringsfase zullen (als topprioriteit) bovendien ook als urgent worden gezien. Het behandelen als topprioriteit heeft aldus tot gevolg dat hieraan meer aandacht kan besteed worden en sneller naar een oplossing zal gezocht worden.

De keuze wordt gemaakt om de handhaving niet te reduceren tot een klachtenbehandeling maar ook **zonder dat er klachten zijn** toezicht te houden op een aantal belangrijke thema's. Controle op de naleving van de omgevingsvergunningen en het behoud van kleine landschapselementen en het voorzien van groenschermen zijn aandachtspunten die meer programmatisch aangepakt zullen worden.

Bij het **handhavingstraject** dat wordt gevolgd, geniet de **zachte handhaving** en het nemen van preventieve maatregelen de voorkeur. Wanneer door te **informer**en of het geven van een raadgeving, **aanmaning** of **stakingsbevel** de situatie gelegaliseerd wordt, kan het handhavingstraject worden afgesloten.

Slechts wanneer zachte handhaving geen effect heeft of omwille van de voorgeschiedenis niet zinvol wordt geacht, zullen verdere stappen moeten genomen worden door het opstellen van een proces verbaal, gevolgd door een herstellvordering of eventuele minnelijke schikking.

SAMENVATTING VAN DE PRIORITEITEN	
Categorie van prioriteit	Omschrijving prioriteit
3.1. algemene criteria	3.1.1. actuele en recente overtredingen
	3.1.2. hoedanigheid overtreder
	3.1.3. overtreder negeert de zachte handhaving
3.2. ondersteuning vergunningenbeleid	3.2.1. inrichtingen of activiteiten of stedenbouwkundige handelingen uitvoeren zonder vergunning of na weigering
	3.2.2. schenden vergunningsvoorwaarden
3.3. thematische lokale prioriteiten	3.3.1. aansnijden van open ruimte
	3.3.2. behoud van het groene karakter
	3.3.3. verhardingen
	3.3.4. reliëfwijzigingen
	3.3.5. functiewijzigingen
	3.3.6. opsplitsen van woningen en/of de creatie van woonentiteiten in niet daartoe bestemde of geschikte gebouwen
	3.3.7. lozen in oppervlaktewater
	3.3.8. luchtverontreiniging
	3.3.9. bodemverontreiniging
	3.3.10 asbest
TOP-prioriteiten	1° komen zowel voor in categorie 3.1., 3.2. als 3.3.
	2° flagrante of buitengewoon grote overtredingen
	3° actuele overtredingen in uitvoeringsfase
Proactieve handhaving	1° omgeving van andere prioritaire overtredingen
	2° kleine landschapselementen en groenschermen

9 EVALUATIE EN BIJSTURING

De wetgeving met betrekking tot stedenbouwkundige handelingen en milieuaangelegenheden veranderden de voorbije decennia heel snel en niets laat vermoeden dat dit in de toekomst anders zal zijn. Vele handhavingstools die aan het lokale niveau worden aangeboden zijn nieuw waardoor de ervaring eerder gering is. Binnen het beleidsdomein verschijnen bovendien regelmatig nieuwe fenomenen en tendensen. Dit alles maakt dat het nuttig is om het handhavingsbeleid niet te strak te benaderen en de nodige flexibiliteit toe te laten. Anderzijds is het niet uit te sluiten dat het handhavingsplan op regelmatige basis dit moet bijgeschaafd en geactualiseerd worden.

Het is derhalve aangewezen om dit handhavingsplan – na een eerste doorgedreven uitvoering ervan - na verloop van tijd en in onderling overleg met de eigen gemeentelijke toezichthouder(s) en gemeentelijke vaststeller(s) ruimtelijke ordening te evalueren en desgevallend bepaalde prioriteiten te verleggen naar overtredingen die tot op dat moment nog niet prioritair werden behandeld doch deze aandacht wel vereisen.