

## Jaarverslag handhavingscel 2018

---

**Datum** 22 maart 19

**Bijlage(n)**  
/

**Contactpersoon**

Jeroen Wauters  
Stafmedewerker handhaving  
T 047 333 1955  
jeroen.wauters@veneco.be

---

### 1. Samengevat

Veneco heeft sinds 1 januari 2018 een intergemeentelijke handhavingscel die omgevingsmisdrijven aanpakt. Omgeving omvat milieu en ruimtelijke ordening. De zestien ingestapte gemeentebesturen kiezen zelf voor welke dossiers zij een beroep doen op de handhavingscel. Die heeft de nodige erkenningen om terreinen te betreden en herstel op te leggen.

De intergemeentelijke handhavingscel werkt nauw samen met de gemeentebesturen en -administratie. Klemtoon ligt op het wegnemen van de gevolgen van de misdrijven. Er is ondertussen een uitgebreid netwerk met andere handhavers: de Vlaamse overheid, de politie en het parket.

In 2018 waren er 47 dossiers, voldoende werk voor bijna één voltijds equivalent tegen het einde van het jaar. Nieuwe dossiers starten doorgaans met een aanmaning. Oude bouw misdrijven worden meestal opgelost met een herstelvordering. De helft van de handhavingsdossiers kosten minder dan een dag werk, afhankelijk van hoe spontaan de schenders de gevolgen wegnemen van hun misdrijven.

We bevelen gemeenten alvast aan om het vertrouwen te versterken van klagers én schenders in het gemeentebestuur. Door binnenkomende meldingen professioneel op te volgen, zorgen zij daarvoor.



Foto: Oude steenkapperij (centraal op de foto) tussen groengebied (rechts en onder) en een woonzone (links en boven). Hinder voor de omwonenden wegnemen, én de rechten van de uitbater vrijwaren: een complexe oefening.

## **2. Werking van de intergemeentelijke handhavingscel**

### **2.1. Doel**

Het doel van de intergemeentelijke handhavingscel is de aangesloten gemeenten ondersteunen bij het handhaven van hun omgeving. Dat gebeurt in vertrouwen, in samenwerking en in concretu.

Met omgeving bedoelen we de ruimtelijke ordening en het leefmilieu. Vanuit Vlaanderen worden beiden meer en meer samen behandeld, zowel organisatorisch als wetgevend.

#### In vertrouwen:

De handhavingscel werkt in een directe relatie met en als verlengstuk van de gemeenten. Het gemeentebestuur behoudt het beleid. Het bestuur beslist hoeveel er wordt gehandhaafd en welk type dossiers prioriteit verdienen. De handhavingscel werkt louter adviserend en uitvoerend (zie paragraaf 2.3).

#### In samenwerking:

De handhavingscel werkt samen met en complementair aan de bestaande handhavingsactoren, zoals:

- omgevingsambtenaren van de gemeente;
- Vlaamse niveau (departement Omgeving, OVAM, VMM, VLM, enz.)
- politie;
- parket.

#### In concretu:

De handhavingscel zoekt naar een oplossing, in concrete dossiers die een directe meerwaarde betekenen voor de gemeenten. Handhaven met een doel, niet als doel op zich.

Door te handhaven werkt een gemeente aan het vertrouwen van haar burgers in het gemeentebestuur.

### **2.2. Wetgeving**

Aangezien we handhaven met een doel, en niet als middel op zich, is er heel wat wetgeving van toepassing. Hieronder een overzicht.

Het handhaven van de *ruimtelijke ordening* vinden we terug in titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en in het handhavingsbesluit ruimtelijke ordening. Van oudsher is er de herstellvordering, waarin het herstel via de rechter afgedwongen wordt. Sinds maart 2018 heeft een gemeente alternatieven: raad geven, aanmanen, staking bevelen, proces-verbaal opstellen, dwangsom opleggen, zelf herstellen op kosten van de schender, minnelijk schikken. Daartoe stelt het schepencollege twee nieuwe functies aan binnen haar eigen personeel of uit de intergemeentelijke handhavingscel:

- verbalisant ruimtelijke ordening,
- gemeentelijke, stedenbouwkundige inspecteur.

Het *leefmilieu* handhaven regelen titel XVI van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) en het milieuhandhavingsbesluit. Toezichthouders milieuhandhaving kunnen raad geven, aanmanen, bevelen, proces-verbaal opstellen, dwangsom opleggen, zelf herstellen op kosten van de schender. Lokale toezichthouders milieuhandhaving zijn niet bevoegd voor de grootste bedrijven (art. 21-34 milieuhandhavingsbesluit).

*Aanverwante* regelgeving helpt het handhavingsdoel:

1. regulariseren via een nieuwe aanvraag omgevingsvergunning (Omgevingsvergunningsdecreet);
2. opleggen van een bijzondere voorwaarde in een bestaande milieu- of omgevingsvergunning (hoofdstuk 6 Omgevingsvergunningsdecreet);
3. schorsen of opheffen bestaande milieu- of omgevingsvergunning (hoofdstuk 7 Omgevingsvergunningsdecreet);
4. aangeven bij de OVAM voor heffing;
5. aangeven bij de OVAM voor schorsingsprocedure registratie afvalstoffeninzamelaar, -handelaar of -makelaar;
6. opnemen van een perceel in de inventaris voor risicogronden;
7. opnemen van een perceel als bouw misdrijf in het gemeentelijk vergunningenregister (art. 5.1.2 §1 9°-10° VCRO);
8. sluiten van gebouwen (art. 134 ter-quinquies nieuwe gemeentewet);
9. onteigenen (Vlaamse Onteigeningsdecreet);
10. inschakelen onafhankelijke, erkende bemiddelaar (deel VII Ger.W.);
11. inschakelen brandweer of civiele bescherming;
12. doorverwijzen naar een plaatsbezoek met een vrederechter (Ger.W.);
13. doorverwijzen naar de verzoeningsprocedure op de rechtbank (art. 731-733 Ger.W.);
14. benadeelde burgerlijke partij stellen bij de strafrechter (art. 1382 e.v. B.W.);
15. dagvaarden voor de burgerlijke rechter (Ger.W.);
16. aangeven bij arbeidsinspectie;
17. aangeven bij Toerisme Vlaanderen (logiesdecreet);
18. inlichten Departement Landbouw en Visserij (diverse Europese subsidieregels);
19. aangeven schendingen tegen de Wet 31 mei 2017 betreffende de verplichte verzekering van de tienjarige burgerlijke aansprakelijkheid van aannemers, architecten en andere dienstverleners in de bouwsector van werken in onroerende staat en tot wijziging van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect, B.S. 9 juni 2017, 63.004.

### **2.3. Werking**

#### Elke gemeente kiest zelf

De intergemeentelijke handhavingscel maakt deel uit van Veneco, kostendelende vereniging van 21 steden en gemeenten rond Gent.

Elke gemeente beslist zelf of zij de handhavingscel inschakelt, en in welke mate. Meldingen mag een gemeente doorverwijzen naar de handhavingscel, maar even goed kan een gemeentebestuur een selectie maken van type schendingen, of zelfs individuele handhavingsdossiers. Dat betekent dat er gemeenten zijn waarvoor de handhavingscel alle meldingen opvolgt, maar even goed gemeenten die slechts sporadisch de handhavingscel inschakelen. Meestal zijn het dan de complexere dossiers die toevertrouwd worden.

De handhavingscel factureert aan de opdrachtgevende gemeente aan het kostendelend tarief, vrijgesteld van de belasting over de toegevoegde waarde (btw).

### Eén voltijds equivalent in 2018

In het opstartjaar 2018 deden achttien gemeenten een beroep op de intergemeentelijke handhavingscel. Daarmee was er voldoende werk voor één voltijds equivalent niveau A. Onze stafmedewerker handhaving behaalde zijn erkenning als toezichthouder milieuhandhaving en werd bovendien aangesteld als verbalisant ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige inspecteur in verschillende gemeenten (zie beschreven functies onder paragraaf 2.2 hierboven).

Eeklo heeft sinds november 2018 een eigen voltijdse handhaver in dienst.

Sinds januari 2019 doet ook de gemeente Destelbergen een beroep op de intergemeentelijke handhavingscel. Dat brengt ons tot onderstaande kaart.



Kaart: zestien gemeenten rond Gent doen beroep op de intergemeentelijke handhavingscel (stand d.d. 21 februari 2019, na enkele fusies op 1 januari 2019).

### Samen met andere handhavers

Het handhaven gebeurt zelden alleen door de gemeente of de intergemeentelijke handhavingscel. In het oprichtingsjaar 2018 hebben we sterk ingezet op het uitbouwen van een netwerk met onderstaande partners.

Lokale politie treedt vaak op bij:

- het ontvangen van meldingen;
- burenruzies;
- stakingsbevelen;
- inbeslagname;
- verhoren.

Slechts in enkele politiezones is er een specialist wetgeving milieu en/of ruimtelijke ordening, die dan vaak deeltijds ook andere taken opneemt. In andere politiezones vraagt de politie een gespecialiseerd omgevingsambtenaar om mee vaststellingen te doen. De ambtenaar maakt dan een verslag met de juiste wetgeving, die de politie toevoegt aan haar proces-verbaal. De intergemeentelijke handhavingscel levert in die gemeenten de gespecialiseerde ambtenaar die met de politie mee gaat.

Ook in gevaarlijke situaties wordt er samen ter plaatse gegaan. De intergemeentelijke handhavingscel doet dan een beroep op bijstand van de politie, als de sterke arm der wet.

Voor verhoren is de intergemeentelijke handhavingscel niet bevoegd, hoewel het efficiënt zou zijn dat haar dossierbeheerder die zou bijwonen. Dat garandeert immers een precieze vraagstelling en het doorvragen bij onvolledige antwoorden.

De politiezones beschikken over heel wat informatie die nuttig is voor de intergemeentelijke handhavingscel. Die informatie-uitwisseling is echter beperkt door het geheim van elk strafonderzoek en de privacy-wetgeving.

Het parket van de procureur des konings te Gent zorgt voor het opsporingsonderzoek. Samenwerking bestaat uit het inlichten, en het opstellen van herstellvorderingen ruimtelijke ordening. De substituut procureur des konings zorgt voor het verdere strafrechtelijke verloop. Er is geregeld overleg.

De Vlaamse overheid, Departement Omgeving, afdeling Handhaving, treedt op in plaats van de gemeente in ruimtelijk kwetsbaar gebied en bij een aantal andere prioriteiten. Ook andere instellingen op gewestelijk niveau treden op, telkens binnen hun eigen prioriteiten en bevoegdheden (bv. Agentschap Natuur en Bos, OVAM, Vlaamse Landmaatschappij). De intergemeentelijke handhavingscel geeft de relevante meldingen door aan die overheden, en vice versa.

#### Procedure

Elk handhavingdossier is maatwerk. Er is geen vaste procedure. Veel hangt af van het type schender en zijn bereidheid om zich in orde te stellen. Dat laatste hangt uiteraard samen met de aard en omvang van zijn schending. De Europese Commissie onderscheidt acht types schenders, die elk een specifieke aanpak vergen.



Figuur: types schenders en de beste aanpak bij het handhaven.

In praktijk komen de onwetenden en opportunisten het meest voor. Een typisch handhavingstraject is dan:

- plaats bezoeken;
- inlichten;
- aanmanen;
- proces-verbaal opstellen en bijkomend aanmanen;
- dwangsom opleggen, behalve bij oude schendingen ruimtelijke ordening (zie 2.2 hierboven);
- herstellvordering, voor oude schendingen ruimtelijke ordening.

Daarbij worden de laatste stappen enkel gezet als de vorigen niet leiden tot "spontaan" herstel.

Bij de laatste twee types schenders zijn plaatsbezoeken gevaarlijk: de minachtenden en de criminelen (bovenstaande figuur). Bovendien, soms:

- is de schender in een psychologisch moeilijke staat (verzuurd, emotioneel, arm, dronken),
- zijn er honden of andere wapens,
- zijn meerdere personen aanwezig, die zich gemakkelijk kunnen organiseren tegen de handhaver,
- is er geen sociale controle van de burens of van op de openbare weg,
- gaat het over grote bedragen,
- gaat het over belangrijke ingrepen (verzegelen, sluiten),
- is de dader gehecht aan zijn schending (verbouwing).

Bijstand van een tweede persoon drukt het risico. Dat betekent echter extra middelen. Momenteel voorzien de gemeenten doorgaans een medewerker van de gemeente of de politie, apart per dossier dat potentieel gevaarlijk is. Op termijn is het efficiënter om een meer gestructureerde bijstand te hebben bij gevaarlijke terreinbezoeken, door een relatief goedkope, tweede persoon, bv. medewerker niveau D of agent van politie.

### 3. Dossiers

#### 3.1. Statistieken

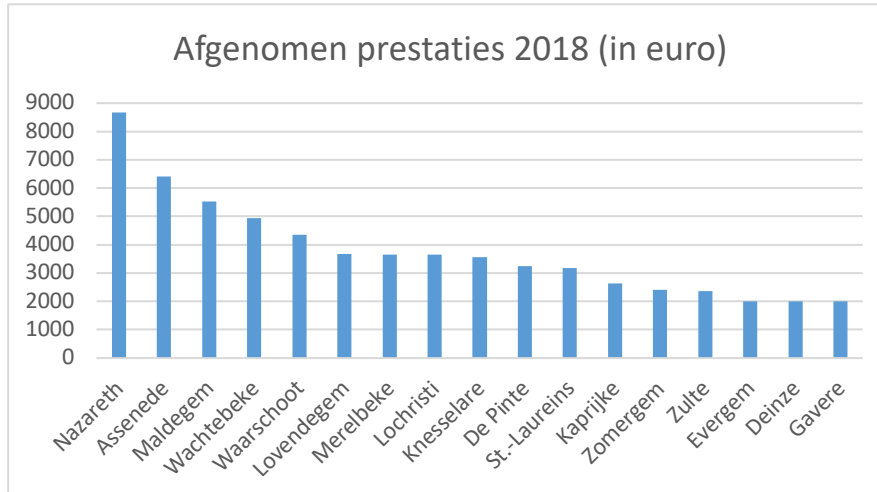
De handhavingscel is officieel begonnen op 1 januari 2018. In 2017 werd de cel enkele maanden voorbereid, zodat er van bij de start al concrete handavingsdossiers konden uitgevoerd worden. Zo werden in januari 2018 al enkele dringende herstellvorderingen gemaakt en ingeleid bij het parket.

Toch was 2018 grotendeels nog een opstartjaar. Erkenningen werden gehaald, opleidingen werden gevolgd, aanstellingen werden officieel gemaakt en een netwerk werd uitgebouwd. Er was een persmoment, verschillende presentaties en opstartvergaderingen bij gemeentebesturen, politiezones en parket. Alles bij elkaar is er voor ongeveer één vierde voltijds equivalent aan concrete handavingsdossiers besteed. In het begin van het jaar was dat minder, tegen eind 2018 was er één voltijds equivalent bezig met concrete handavingsdossiers.

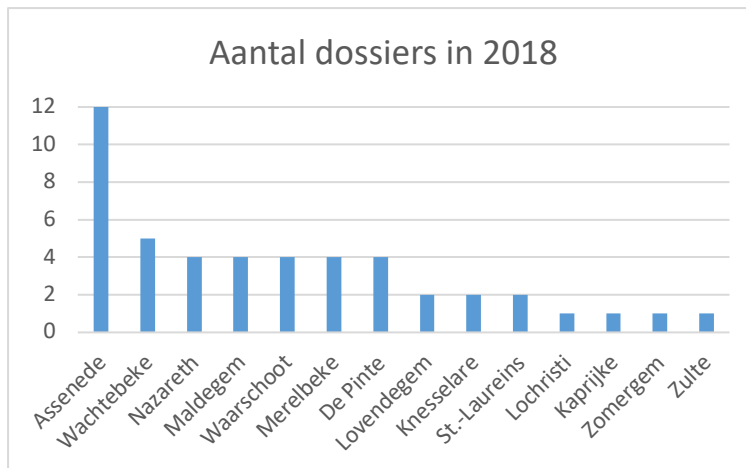
In 2018 zijn 47 handavingsdossiers gestart, waarvan:

- 35 over wetgeving ruimtelijke ordening;
- 12 over wetgeving milieu.

De grafieken hieronder geven een beeld van de verdeling over de gemeenten. Nazareth had enkele grote handavingsdossiers; Assenede had vele kleintjes. Een deel van de afgenomen prestaties ging niet naar dossiers, maar naar het opstarten van de handavingscel (voorstelling, officiële aanstelling, startvergadering, afspraken politie, enz.)



Grafiek: Het budget dat de gemeenten besteedden aan de intergemeentelijke handavingscel in 2018.



Grafiek: Het aantal handhavingssdossiers waarin de intergemeentelijke handhavingscel optrad. In gemeenten die in 2018 nog geen dossiers doorgaven, werd het handhaven wel al voorbereid. In deze grafiek ontbreken zij; in de grafiek hierboven staan de opstartkosten vermeld die zij droegen in 2018.

Hoeveel middelen er nodig zijn in een concreet dossier, hangt sterk af van hoe spontaan de schender meewerkt. Een kwart van de dossiers vergde minder dan vier uur werk; nog eens een kwart tussen vier uur en één dag. De andere helft van de dossiers kostte meer dan een dag werk. Bij de goedkopere dossiers volstonden vaak aanmaningen of stakingsbevelen (zie ook type schenders paragraaf 2.3 hierboven). Dat sluit aan bij ervaring elders: <sup>1</sup>

- aanmanen is erg efficiënt: het vergt weinig middelen en leidt af en toe tot snel herstel;
- een staking bevelen, is erg efficiënt: het voorkomt het verergeren van een bouw misdrijf en bevordert op die manier het herstel. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> VHRM jaarverslagen; Vlaanderen, departement Omgeving, afdeling Handhaving, buitendienst Oost-Vlaanderen, stad Gent.

<sup>2</sup> Als een schender een stakingsbevel negeert, kost hem dat doorgaans € 5.000. Daarenboven straft de correctionele rechter dan zwaarder. De meeste handhavers behandelen het negeren bovendien prioritair, bv. het parket van het Openbaar Ministerie.



### 3.2. Voorbeelden <sup>3</sup>

Een typisch klein dossier is dat waarbij een onwetende, nieuwe eigenaar een constructie zet zonder vergunning, die gemakkelijk is weg te halen. Aanmanen volstaat dan.



Foto: Een hoge, ondoorzichtige afsluiting op de hoek van een straat, tegen de verkavelingsvoorschriften in, en zonder vergunning. Die belemmert het zicht voor het verkeer en is een doorn in het oog voor burens die zich wel aan de voorschriften houden.

Een **stakingsbevel** voorkomt erger en leidt vaak tot herstel. Al herstelt men niet altijd even snel.

---

<sup>3</sup> De teksten in bovenstaande voorbeelden zijn niet bedoeld als juridische stellingname. Ze werden aangepast om de leesbaarheid te verhogen, en om de lezer een idee te geven over hoe de intergemeentelijk handhavingscel werkt, ook in andere, soortgelijke dossiers. Men kan hierboven bijgevolg geen standpunten lezen over de werkelijke, concrete dossiers waarop de voorbeelden gebaseerd zijn.



Foto: In een bos langs een autosnelweg start stiekem de bouw van een woning die verhuurd zou worden aan goedkope, buitenlandse werkkrachten. De politie merkt de bouw op en er komt een stakingsbevel. De berekende schender, gekend in andere dossiers, wachtte met het herstel tot vlak vòòr het parket zou dagvaarden. Het stakingsbevel was goedkoop; het vervolgtraject duur: de handhavingscel werkte tien uur aan dit dossier, voor de schender overging tot herstel. Dat is typisch bij berekende schenders. Zij kennen de wetgeving en procedures erg goed.

Herstel kan ook bestaan uit **regulariseren of minnelijk schikken**. Zo had men in onderstaand voorbeeld heel wat bijgebouwen geplaatst en terrein verhard, zonder vergunning. Een deel werd geregulariseerd; voor de rest werd een minnelijke schikking aangevraagd.



Foto: Bijgebouwen en verharding in agrarisch gebied. Het geheel past binnen een para-agrarische activiteit en oogt bijzonder mooi. Het werd echter geplaatst zonder vergunningsaanvraag, waardoor burens noch overheid inspraak kregen. Die kwam er wel bij de regularisatievergunning. Voor het deel dat de goede ruimtelijke ordening schaadt, werd een minnelijke schikking voorgesteld.

In een minderheid van de gevallen hebben we te maken met criminelen, die net geld verdienen door regels te schenden. Inlichten en aanmanen zijn dan tijdsverlies. Wat wel werkt: het parket inlichten, een **dwangsom** opleggen, **verzegelen** en/of **herstellen op hun kosten**.



Foto boven: Een aannemer mengt de resten van een afgebroken hoeve met aangevoerde grond van onbekende oorsprong. Een buur meldt stoffinder en ontdekt dat het stof asbest bevat. Aanmanen helpt niet. Onder druk van de eigenaar van het terrein, verwijdert de aannemer alles. De wettelijk verplichte transportdocumenten ontbreken...

Foto's onder: Diezelfde week worden gronden met steenpuin van ongekende oorsprong ontdekt in een aanpalende gemeente. De aannemer had de gronden louter verplaatst, in plaats van ze af te voeren naar een erkende verwerker. Het schepencollege neemt geen risico en laat zelf de meest gevaarlijke afvalhopen afvoeren. Momenteel recupereren we de kosten bij deze aannemer. Detail: u merkt op onderstaande foto's dat het terrein aan een spoorweg ligt. Zulke terreinen zijn typisch, omdat er weinig sociale controle is. Ook wordt illegaal werk vaak 's nachts en in het weekend verricht.





In Eeklo, met 20.000 inwoners is bijvoorbeeld ook één voltijds equivalent actief; hetzelfde geldt voor Sint-Martens-Latem. In Gent zijn er een tiental voltijdse equivalenten bezig. Gent heeft ruwweg 250.000 inwoners; de regio van de intergemeentelijke handhavingscel 300.000 (zie kaart). De cel is erop gericht dat uitbreiden relatief eenvoudig is. Dat kan met een tweede medewerker niveau A, een goedkope tweede kracht of extra administratieve ondersteuning, afhankelijk van wat de cel het best kan gebruiken.

De handhavingscel is na één jaar al actief in een ruim gebied (zie kaart). Dat opent mogelijkheden voor **uniformiseren**:

- Het hele gebied valt onder één parket en een handvol handhavers op Vlaams niveau. Dat vergemakkelijkt een efficiënte samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners.
- Een meer gestructureerde samenwerking met de politie is nuttig. Die beschikt immers over meer nuttige informatie dan de handhavingscel. Bovendien is het efficiënt dat de dossierbeheerder van de intergemeentelijke cel de verhoren bijwoont. Ook ondersteunt de politie het veiligheidsaspect (zie paragraaf 2.3 hierboven).
- Bruikbare prioriteiten ontbreken bij gemeenten. Het kan beter, en uniformer. De intergemeentelijke handhavingscel zal een voorstel lanceren in het voorjaar van 2019.

De werking van 1 jaar intergemeentelijke handhaving werd op 12 maart 2019 voorgesteld op een infomiddag bij Veneco. Daar was een erg divers en breed publiek aanwezig: gemeenten binnen en buiten het werkingsgebied van de handhavingscel, politiezones, de stad Gent, de VVSG en verschillende Vlaamse overheden, waaronder OVAM. Enkele conclusies:

- De nood aan kennisuitwisseling blijkt hoog. Naar aanleiding van dit infomoment is voorgesteld dat Veneco 2 x per jaar een dergelijk intergemeentelijk overlegplatform zal realiseren;
- Zoals reeds hierboven aangegeven, zal werk worden gemaakt van het bepalen van prioriteiten. Belangrijk is dat er beleidsprioriteiten worden afgesproken die een link hebben met het ruimtelijk regionaal beleid van Veneco, zoals het vrijwaren van de open ruimte;
- Naast een reactief beleid kan Veneco een belangrijke proactieve rol spelen naar sensibilisering, liefst in samenspraak met andere actoren die actief zijn in de regio. Belangrijke voorwaarde is dat gemeenten bereid zijn om ook voor deze dienstverlening te betalen;
- De vraag kwam naar de wenselijkheid van het onderliggende financiële model. Veneco werkt momenteel enkel op afroep voor dossiers die door het schepencollege toevertrouwd worden aan Veneco. Ook andere financiële modellen om intergemeentelijk te handhaven zijn mogelijk, waarbij men bv. een minimumbedrag bepaalt, afhankelijk van de grootte van de gemeente. Dat laatste heeft voor een gemeentebestuur het voordeel dat zij zich kan aansluiten bij een ruimer gedragen, regionaal handhavingsbeleid.

We nemen deze werkpunten mee om verder te bouwen aan een professionele intergemeentelijke handhavingscel.

Met een blik op de toekomst bouwt de intergemeentelijke handhavingscel op die manier aan een betrouwbare overheid.