



Beleidsplan Omgevingshandhaving 2022-2026

Goedgekeurd tijdens de
gemeenteraadszitting van 28 november 2022

“Samen gericht handhaven”

in samenwerking met



INTERLEUVEN
ONDERNEMEND EN ONDERSTEUNEND

INHOUDSOPGAVE

1. VISIE	3
Waarom handhaven.....	3
2. DOELSTELLINGEN	4
Efficiënte en beleidsmatige handhaving	4
Effectieve handhaving	4
Doelmatige handhaving.....	4
3. PRIORITEITEN	5
Prioritaire overtredingen ruimtelijke ordening.....	5
• Bijzondere voorwaarden bij vergunningen	5
• Vellen van hoogstambomen/ontbossen en het niet naleven van heraanplanting ...	5
• Het wijzigen van het aantal woongelegenheden	5
• Reliëfwijzigingen	6
• Het aanleggen van verhardingen in open ruimtegebied	6
• Functiewijzigingen	6
Niet-prioritaire overtredingen ruimtelijke ordening.....	7
Prioritaire overtredingen milieu	7
• Activiteiten met een invloed op grondwater, hemelwater en waterlopen	7
• Activiteiten met een invloed op bodem	7
• Inrichtingen met een mogelijk hoog nadelig effect op de omgeving	7
• Exploitatie zonder voorgaande vergunning	8
• Inrichtingen waarvoor een bijzondere voorwaarde is opgelegd in de vergunning ..	8
• Sluikstorten	8
Niet-prioritaire overtredingen milieu	8
4. METHODIEK	9
Preventief en proactief.....	9
Reactief.....	10
Stakingsbevel	10
Niet-prioritaire overtredingen	10
Prioritaire overtredingen	10
5. SAMENWERKING	11
6. TIJDSELEMENT	11
7. EVALUATIE.....	11

1. VISIE

Handhaving = derde pijler van het omgevingsbeleid
--

Waarom handhaven

Handhaving is het sluitstuk van het plannings- en vergunningenbeleid en vormt met haar controlefunctie een wezenlijk onderdeel in het slagen van het beleid. Het vormt de derde fase in de 'reguleringsketen', naast de fase van de normstelling (fase 1) en de normtoepassing (fase 2)¹.

Handhaving heeft als overkoepelende doelstelling om de regels te doen naleven. Daarnaast kan handhaving eerder een probleem verhelpend, bewarend, herstellend of ordenend karakter hebben, dan wel als doel hebben bestraffend te zijn (schade beperken/verhelpen vs. schuldige aanduiden)².

Het handhavingsdecreet d.d. 1/3/2018 biedt nieuwe handhavingsinstrumenten aan waardoor de bevoegdheid voor gemeente/burgemeester vergroot. Een handhavingsbeleidsplan zorgt dat er structureel, efficiënt en gericht wordt gehandeld.

Rechtszekerheid en gelijke behandeling maar vooral de geloofwaardigheid van een bestuur zijn valabele beweegredenen om te handhaven. Transparantie naar burgers en afspraken met andere partners zijn cruciaal om de doelstellingen te realiseren.

De gemeente gaat er op het gebied van de hun bij wet toegewezen taken van uit, dat toezicht en (preventieve) handhaving uiteindelijk zullen leiden tot een betere en betrouwbare dienstverlening voor de inwoners en bedrijven van de gemeente.

¹ Opdebeek I., De Somer S., (2018) Bestuurlijke handhaving – Hoe door de bomen het bos nog zien? voetnoot van Popelier P. pag. 8

² Opdebeek I., De Somer S., (2018) Bestuurlijke handhaving – Hoe door de bomen het bos nog zien? die Keure p. 12

2. DOELSTELLINGEN

Het beleidsplan streeft naar de realisatie van een efficiënte, effectieve en doelmatige handhaving.

Efficiënte en beleidsmatige handhaving

Efficiënte handhaving heeft als uitgangspunten het voorkomen van schendingen en het voeren van een gedifferentieerd handhavingsbeleid.

Efficiënt betekent ook dat er zuinig wordt omgegaan met de beschikbare middelen en de beschikbare mensen. Handhaving moet in alle redelijkheid, pragmatisch en met een dosis gezond verstand gebeuren ten einde het maatschappelijk draagvlak niet te hypothekeren.

Beleid voeren op het terrein van de handhaving is nodig omdat het bestuur, vanuit het oogpunt van kosten, niet alle handhavingstaken volledig kan (laten) uitvoeren. 100 % handhaven van de ruimtelijke en milieuregelgeving (zero tolerance) is een utopie: er moeten keuzes gemaakt worden. Beleid voeren betekent kiezen welke misdrijven en inbreuken voorrang hebben en wat de intensiteit van de handhaving zal zijn. Met andere woorden een keuze tot optimalisatie en niet tot maximalisatie van de inzet van capaciteit.

Effectieve handhaving

Effectieve handhaving is gericht op de verwezenlijking van zo snel mogelijk en zo goed mogelijk herstel, m.a.w. probleemoplossend werken.

Toezicht en preventieve handhaving, en indien vereist sanctionerend handhaven, zullen uiteindelijk leiden tot een betere en betrouwbare dienstverlening voor de inwoners en bedrijven van de gemeente.

Bij een schending is steeds actie vereist. Dit kan afhankelijk van de prioriteiten, zich beperken tot een gerichte communicatie of tot het effectief inzetten van het handhavingsinstrumentarium.

Doelmatige handhaving

Doelmatige handhaving wordt gestuurd door het bepalen van de prioriteiten. Doelmatig handelen betekent dat elke actie in proportie is met de concrete situatie.

Het in goede banen leiden van deze doelstellingen gebeurt door en onder toezicht van de door de gemeente aangestelde handhavingsambtena(a)r(en) die werden aangewezen als verbalisant ruimtelijke ordening en lokale toezichthouder. De handhavingsambtenaren staan op onafhankelijke en neutrale wijze in voor de goede uitvoering van dit beleidsplan en fungeren als centraal aanspreekpunt voor alle info m.b.t. stedenbouwkundige en milieuschendingen.

3. PRIORITEITEN

De afbakening van prioriteiten is noodzakelijk om bovenstaande doelstellingen te realiseren. De prioriteiten zijn bepaald op basis van de bekommernissen van het CBS m.b.t. de specifieke karakteristieken van de gemeente en de ervaring van de gemeentelijke dienst omgeving.

Het onderscheid tussen prioritaire overtredingen en niet-prioritaire overtredingen kenmerkt zich door de verschillende methodiek die gehanteerd wordt in de behandeling van de overtreding. Echter, indien een niet-prioritaire overtreding dermate flagrant is, dan kan mits een grondige motivering worden beslist om de overtreding te behandelen als een prioritaire overtreding. De methodiek wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Prioritaire overtredingen ruimtelijke ordening

Artikel 6.2.1 VCRO definieert een stedenbouwkundig misdrijf o.a. als: het uitvoeren van handelingen (...) zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of in strijd met de betreffende vergunning, of het verder uitvoeren van de handelingen na verval, vernietiging, schorsing of het verstrijken van de termijn van de betreffende vergunning. Ook het uitvoeren van handelingen in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening wordt beschouwd als een stedenbouwkundig misdrijf.

Volgende handelingen die een stedenbouwkundig misdrijf vormen worden benoemd als prioritaire overtredingen:

- **Bijzondere voorwaarden bij vergunningen**

Omgevingsvergunningen worden vaak voorwaardelijk verleend. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen 'algemene voorwaarden' en 'bijzondere voorwaarden'. Deze laatste slaan op het formuleren van specifieke voorwaarden die een concreet project constructief/visueel/functioneel/milieutechnisch... aanvaardbaar maken en tot doel hebben om mogelijke hinderaspecten in de directe en soms ruimere leefomgeving in te perken om zo het evenwicht op het betrokken perceel zelf en zeker tussen percelen onderling te bewaren of te versterken. Deze bijzondere voorwaarden zijn derhalve noodzakelijk om de vergunning te kunnen verlenen. De loutere miskenning van deze voorwaarden is dus een voldoende basis om deze prioritair op te volgen.

Wegens de specifieke context van dit type misdrijf zal er zoveel als mogelijk het herstel naar de vergunde toestand gevorderd worden.

- **Vellen van hoogstambomen/ontbossen en het niet naleven van heraanplanting**

Onder deze categorie vallen overtredingen die het groene karakter en dus de eigenheid van de gemeente aantasten. Specifiek betreft het overtredingen m.b.t. het (niet) aanplanten of rooien van bomen wanneer vergunningsplichtig.

Wegens de nefaste gevolgen van dit type misdrijf zal er zoveel als mogelijk het herstel naar de oorspronkelijke staat of vergunde toestand gevorderd worden.

- **Het wijzigen van het aantal woongelegenheden**

Het onoordeelkundig wijzigen van het aantal woongelegenheden of het vestigen van een woonentiteit in een daarvoor niet bestemd gebouw/constructie, kan voor overlast, overbezetting van het terrein of inferieure woonvormen zorgen. Prioriteit wordt gegeven aan het vestigen van een woongelegenheid in een gebouw dat daarvoor niet bestemd is en het opdelen van een bestaande woongelegenheid.

Per geval zal bekeken worden of regularisatie een mogelijkheid is, dan wel aanpassingswerken naar de vergunde toestand.

- **Reliëfwijzigingen**

Het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf op een terrein gelegen in mogelijks- of effectief overstromingsgevoelig gebied of gelegen in erosiegevoelige gebieden - 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 de functie van het terrein wijzigt. Onder 'aard' en 'functie' van het terrein wordt o.m. ook de invloed op de bestemming, het feitelijke gebruik of het uitzicht bedoeld. Dit is een kwalitatief en niet (louter) een kwantitatief criterium³.

Reliëfwijzigingen geven vaak aanleiding tot wateroverlast. Ze kunnen op (kleinere) percelen een cascade-effect creëren en/of dwingen aanpalenden tot het opstarten van (burgerlijke) procedures. Zeker in de overstromingsgevoelig en erosiegevoelig gebied zorgen dergelijke ophogingswerken voor onaanvaardbare schade.

Het onrechtmatig wijzigen van het reliëf op een terrein gelegen in effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied zal steeds prioritair opgevolgd worden. Wegens de nefaste gevolgen van dit type misdrijf zal zoveel als mogelijk het herstel naar de oorspronkelijke staat of vergunde toestand gevorderd worden.

- **Het aanleggen van verhardingen in open ruimtegebied**

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, met lokale wateroverlast tot gevolg. Verharding kan tevens leiden tot ongewenste neveneffecten zoals het parkeren van voertuigen of het opslaan van materialen, materieel of afval⁴.

In het bijzonder in open ruimtegebieden kunnen dergelijke verhardingen zonder voorafgaande kwalitatieve toetsing, nefast zijn. Ze tasten de esthetische waarde van het open ruimtegebied aan en verhinderen de kernfunctie die dergelijke gebieden hebben. Bescherming van ecologische netwerken en behoud van de open ruimte is een belangrijke beleidsdoestelling van de gemeente. Deze prioriteit kadert in de intentie om op korte termijn een ruimtelijk uitvoeringsplan Open Ruimte op te stellen.

Voor dit type misdrijf zal er zoveel als mogelijk het herstel naar de oorspronkelijke toestand gevorderd worden.

- **Functiewijzigingen**

³ Cassatie, 13 september 2005, nr. P050522N.

⁴ O.m. de vergunningsplichtige handelingen bedoeld onder art. 4.2.1,5° VCRO.

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) wijziging en verfijning van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen dat actueel in art. 2 in 10 onderscheiden hoofdfuncties voorziet.

Niet-prioritaire overtredingen ruimtelijke ordening

Alle andere stedenbouwkundige overtredingen worden niet prioritair weerhouden en worden gehandhaafd met een aanmaning en PV (indien er geen gevolg is gegeven aan de aanmaning).

Prioritaire overtredingen milieu

De 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest 2012' van de VHRM⁵ stelt dat toezichthouders prioritair aandacht dienen te geven aan de in die nota opgenomen voorschriften en handelingen. Deze prioriteitennota van de VHRM blijft onverkort van toepassing.

- **Activiteiten met een invloed op grondwater, hemelwater en waterlopen**

Inrichtingen die activiteiten exploiteren die een mogelijk risico met zich meebrengen op verontreiniging van grondwater, hemelwater en waterlopen maar ook op tekorten en overschotten van water.

Het betreft o.m. bronbemalingen, grondwaterwinningen, e.d. Vervuilingen van waterlopen, al dan niet incidenteel, dienen te worden onderzocht en zo veel mogelijk voorkomen door proactieve controles.

- **Activiteiten met een invloed op bodem**

Inrichtingen die activiteiten exploiteren die een mogelijk risico met zich meebrengen op verontreiniging van bodem.

Het betreft o.m. storten van afval, grondverzet, Vlarebo-activiteiten en het voorkomen van calamiteiten in het kader van het Bodemdecreet.

- **Inrichtingen met een mogelijk hoog nadelig effect op de omgeving**

De gemeente is vergunningverlenende en toezichthoudende overheid van de klasse 2 en 3 inrichtingen. Recent zijn er verscheidene klasse 1 inrichtingen gedeclasseerd waardoor zij van nu onder de bevoegdheid van de gemeente vallen. Het is belangrijk om deze bedrijven blijvend te controleren.

Daarnaast, worden naar aanleiding van het Omgevingsvergunningendecreet vanaf heden vergunningen met onbepaalde duur verleend. Een periodieke controle van elke inrichting is aangewezen. Naar gelang de hoogte van de mogelijke nadelige effect van de inrichting wordt

⁵ De Vlaamse Hoge Raad Voor de Milieuhandhaving, ondertussen gewijzigd naar 'Vlaamse hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu'

de periodiciteit bepaald. Er wordt gestreefd naar een minimum van één controle om de 10 jaar van elke inrichting.

- **Exploitatie zonder voorgaande vergunning**

De indeling van hinderlijke activiteiten en inrichtingen, op basis van bijlage I Vlare II, is voortgekomen uit de doelstelling tot het voorkomen en beperken van hinder, milieuverontreiniging en veiligheidsrisico's door hinderlijke inrichtingen. Er dient bijgevolg ingezet te worden op de handhaving van de inrichtingen die uitgebaat worden zonder de nodige vergunning.

- **Inrichtingen waarvoor een bijzondere voorwaarde is opgelegd in de vergunning**

Er zal eveneens worden ingezet in de opvolging van de bijzondere voorwaarden opgelegd in een omgevingsvergunning voor IIOA.

- **Sluikstorten**

Sluikstorten zijn niet alleen een bron van maatschappelijke ergernis, maar kunnen bij grove overtredingen ook ernstige gevolgen voor de volksgezondheid opleveren en doorwerken in overlast door dieren (duiven, ratten, enzovoort...).

De gemeente heeft het handhaven van zwerfvuil opgenomen in het gemeentelijk politiereglement. GAS-boetes zijn bedoeld om tegen kleine vormen van openbare overlast op te treden. Grotere inbreuken kunnen gehandhaafd worden volgens het Materialendecreet (artikel 12) en maken dan ook deel uit van dit handhavingsbeleidsplan.

Er wordt ingezet op samenwerking van de verschillende handhavingsactoren die rond dit thema werken.

Niet-prioritaire overtredingen milieu

Alle andere milieuovertredingen worden niet prioritair weerhouden en worden gehandhaafd met een aanmaning en PV (indien er geen gevolg is gegeven aan de aanmaning).

4. METHODIEK

Met methodiek wordt de concrete gemeentelijke werkwijze in individuele dossiers bedoeld. De gebruikte instrumenten worden immers allemaal in de VCRO en DABM omschreven. Dit beleidsplan bepaalt dus enkel de keuze óf en wanneer welk instrument gebruikt zal worden.

Preventief en proactief

Transparantie en communicatie naar de burger zijn essentieel voor de preventie en sensibilisering, en leiden naar een groter maatschappelijk draagvlak. Het voeren van informatieve sensibilisatiecampagnes over de inhoud en de achtergrond van regelgeving, stimuleert gewenst of verplicht gedrag.

Zeker voor volgende thema's is sensibilisatie belangrijk:

- **Water**

Inwoners zullen beter geïnformeerd worden over de effecten van bronbemalingen, grondwaterwinning, het niet correct aansluiten op de riolering e.d.

- **Vellen van hoogstambomen**

De wetgeving omtrent dit thema is zeer complex. De gemeente wil hier dan ook op inzetten enerzijds om haar inwoners bewust te maken van de problematiek en anderzijds om hier duidelijkheid in te verschaffen.

- **Sluikstoken**

De gemeente zet in op beperken van luchtverontreiniging onder meer door sensibilisatie en het reageren op klachten. De gemeente zal niet actief op zoek gaan naar sluikstokers.

- **Asbest**

Er is geen verbod op aanwezigheid van asbesttoepassing in goede staat. De gemeente zet echter in op het vermijden van asbestincidenten. Bij de vergunningverlening zal specifieke aandacht worden besteed bij sloopdossiers en er wordt ingezet op sensibilisatie.

Er wordt onmiddellijk opgetreden bij:

- de onzorgvuldige handelingen (asbest breken, afschuren, ontmossen ...);
- achtergelaten asbestafval;

Om ten volle preventief te kunnen werken en overtredingen te voorkomen, wordt geopteerd om proactief op het terrein vergunningen te controleren. De principiële mogelijkheid dat elke vergunning gecontroleerd kan worden, maakt de handhaving objectief zodat geen burger zich gevisieerd hoeft te voelen en structureel doordat elke vergunningsplichtige handeling aan bod kan komen en niet enkel op klachten wordt gereageerd.

Deze controle staat los van de gestelde prioriteiten. Die prioriteiten bepalen wèl of een gebeurlijke overtreding principieel het volledige handhavingstraject zal doorlopen, dan wel (enkel) wordt vastgesteld bij PV.

Klachten worden beschouwd als een bron van informatie. De klacht wordt gecategoriseerd op basis van de prioriteiten (= handhavingstraject of niet) waarna een verder onderzoek wordt gestart volgens de beschreven methodiek.

Stakingsbevel

Wanneer werken in uitvoering zijn zonder of in strijd met een vergunning zal conform het Handhavingsprogramma van de Vlaamse Regering een stakingsbevel opgelegd worden wanneer door deze werken de goede ruimtelijke ordening in het gedrang komt. Het stakingsbevel is een rechtszeker middel om de rechten van alle betrokkenen maximaal te vrijwaren. Het voorkomt dat het CBS als vergunningverlener voor voldongen feiten wordt gesteld of onherstelbare schade aan de omgeving wordt berokkend.

Werken die stilgelegd zijn doorlopen steeds het volledige handhavingstraject.

Niet-prioritaire overtredingen

Deze overtredingen worden vastgesteld door middel van een aanmaning en/of PV (misdrijven) of een verslag van vaststelling (inbreuken) ten behoeve van het vergunningenregister. Vanuit de gemeente wordt dan geen verdere actie ondernomen. Het PV of verslag van vaststelling kan wél de basis zijn voor het afsluiten van een minnelijke schikking, strafrechtelijke vervolging indien het parket dagvaardt (misdrijven) of een bestuurlijke beboeting door de gewestelijke entiteit⁶.

Prioritaire overtredingen

Deze overtredingen ondergaan principieel het volledige handhavingstraject.

1) *zachte* instrumenten: de raadgeving en de aanmaning⁷.

- ➔ De raadgeving wordt gegeven als er nog geen sprake is van een schending maar er aanwijzingen zijn dat zulke schending zal gebeuren.
- ➔ Een aanmaning geeft duidelijk aan wat het gewenste herstel is en binnen welke termijn dit moet gebeuren.
- ➔ Een aanmaning wordt steeds opgenomen in het vergunningenregister.
- ➔ Leidt de aanmaning niet tot het beoogde *vrijwillig* herstel, dan wordt steeds PV/verslag van vaststelling opgesteld.
- ➔ Bij prioritaire overtredingen zal er geen aanmaning worden gestuurd naar professionals en recidivisten.

2) *correctief* optreden door het opstellen van een herstelmaatregel⁸ en het opleggen van bestuurlijke maatregelen⁹

⁶ 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.

⁷ Art. 6.2.3 VCRO – art. 16.3.22 – 16.3.27 DABM

⁸ Art. 6.3.1 ev. VCRO

⁹ Art. 16.4.5 – 16.4.18quater DABM

5. SAMENWERKING

Het domein handhaving kent een veelheid aan partners: de gemeentelijke verbalisanten en toezichthouders, de burgemeester, het departement Omgeving – afdeling Handhaving, het parket, de politiezone, de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering, de gewestelijke beboetingsentiteit, burenbemiddeling, ...

Afsprakenkaders tussen het gewestelijke niveau, de gemeentelijke partners, de lokale politie en de lokale parketten moeten leiden tot een gedragen handhaving.

6. TIJDSELEMENT

Het beleidsplan 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 de duidelijke beleidsoptie om een handhavingstraject uit te werken voor de toekomst o.b.v. preventie en prioriteiten.

Een termijn van 5 jaar komt overeen met de strafrechtelijke verjaringstermijn voor dit soort misdrijven, zodat er een rechtstreeks link is met de strafrechtelijke vervolgbaarheid van de feiten. Bovendien is deze termijn in overeenstemming met andere decretale bepalingen die allen wijzen op korte termijnen¹⁰ en worden betwistingen over verjaring zoveel als mogelijk vermeden.

Deze beleidsoptie laat het vorderingsrecht van de gewestelijke inspectiediensten intact voor de ruimtelijk kwetsbare gebieden, waarin de verjaringstermijn voor een herstellvordering 10 jaar bedraagt.

Stedenbouwkundige misdrijven die op het moment van vaststelling toch ouder blijken te zijn, zullen bij PV vastgesteld worden ten behoeve van het vergunningenregister.

Milieumisdrijven zijn een voortdurend misdrijf. De verjaringstermijnen zijn hier niet van toepassing.

7. EVALUATIE

Het beleidsplan moet voldoende flexibel zijn en blijven om op nieuwe tendensen in te spelen en kan daarom geactualiseerd worden bij wijzigende wetgeving, het opduiken van nieuwe belanghebbende fenomenen en bij de samenstelling van een nieuwe gemeenteraad.

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

¹⁰ 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 § 3 VCRO m.b.t. het verjaringsregime van 10 of 5 jaar voor herstellvorderingen afhankelijk van de gebiedsbestemming.