

# **DE IMPLEMENTATIE VAN HET MILIEUHANDHAVINGSDECREET OP GEMEENTELIJK NIVEAU**

EINDRAPPORT

Opdrachtgever: Vlaamse Overheid – De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving  
13 06 2012

---



Titel	De implementatie van het Milieuhandhavingsdecreet op gemeentelijk niveau
Opdrachtgever	De Vlaamse Overheid - De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving
Contactpersoon opdrachtgever	An Stas
Opdrachtnemer	TRITEL (Tractebel Engineering n.v.) Coveliersstraat 15 - 2600 Antwerpen T +32 3 270 00 30 - tritel@tritel.be
Contactpersoon opdrachtnemer	Stefanie Van Den Bogaerde
Datum	13 06 2012
Versienummer	04
Projectnummer	P.003298

## KWALITEIT



### DOCUMENTGESCHIEDENIS (BOVENSTE RIJ IS HUIDIGE VERSIE)

Versie	Datum	Opmerkingen
04	13 06 2012	Verwerking opmerkingen van de Begeleidingscommissie d.d. 12 06 2012
03	11 06 2012	Verwerking opmerkingen van de Begeleidingscommissie d.d. 07 06 2012
02	04 06 2012	Verwerking opmerkingen van de Begeleidingscommissie d.d. 23 05 2012
01	19 05 2012	Draft eindrapport ter bespreking op het overleg met de Begeleidingscommissie van 23 05 2012

### DOCUMENTVERANTWOORDELIJKHEID

Auteur(s)	Steven Deleersnyder (Sertius) , Kris Merckx (Sertius) Stefanie Van Den Bogaerde (TRITEL)	Datum 13 06 2012
Document screener(s)	Ingrid Verbeemen	Datum 13 06 2012

### BESTANDSINFORMATIE

Bestandsnaam	P 003298-51-013- 21 Eindrapport.docx
Laatst opgeslagen	13 06 2012

## 0. MANagementsamenvatting

Het rapport dat voor u ligt, is het resultaat van een bevraging van de lokale toezichthouders van 27 gemeenten in Vlaanderen. De opdracht werd gegeven door de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM). De bevraging had als **voornaamste doel** om **het gemeentelijk milieutoezicht aan een breed onderzoek te onderwerpen**, om het nadien in kaart te brengen. De succes- en faalfactoren van het lokale toezicht die door middel van dit onderzoek aan de oppervlakte zijn gekomen, worden in de vorm van aanbevelingen en verbetervoorstellen aangereikt aan de VHRM. Vanuit de aanbevelingen kan aan concrete oplossingen gewerkt worden om een meer effectieve handhaving op gemeentelijk niveau te garanderen.

**Aanleiding voor deze studie** is een reeks vragen en opmerkingen die de voorbije jaren vanuit verschillende hoeken werden geuit. Dat er wat lijkt te wringen met de manier waarop de lokale milieuhandhaving wordt georganiseerd en uitgevoerd in het licht van de vooropgestelde doelstellingen en ideeën van het Milieuhandhavingsdecreet, is geen nieuw aandachtspunt. Vanuit verschillende hoeken, door middel van parlementaire vragen<sup>1</sup> en open brieven of standpunten van onder andere gemeentelijke milieu-ambtenaren en de VVSG<sup>2</sup>, werden de lokale toezichthouders als "nieuwe constructie" van een degelijk lokaal milieuhandhavingsbeleid, en de wettelijke omkadering daarvan, al kritisch onthaald. Gebrek aan tijd bij lokale toezichthouders en onvoldoende financiële middelen voor gemeenten werden hierbij opgeworpen. Ook in het Milieuhandhavingsrapport van 2009 staat dat een aanzienlijk deel van de gemeenten al een toezichthouder aanstelde maar dat de tijd die gemiddeld aan handhavingstaken werd besteed, eerder beperkt is.

Om aan concrete oplossingen voor een meer effectieve handhaving op gemeentelijk niveau te werken, dient eerst in kaart te worden gebracht hoe lokaal toezicht werkelijk wordt

---

<sup>1</sup> 'Vraag om uitleg van mevrouw Marleen Van den Eynde tot mevrouw Joke Schauvliege over de lokale toezichthouders in uitvoering van het Milieuhandhavingsdecreet' en 'Vraag om uitleg van de heer Bart Martens tot mevrouw Joke Schauvliege over de optimale bestaffing van gemeentelijke milieudiensten en lokale handhaving door gemeentelijke milieuambtenaren' (Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed – Vergadering van 18/05/2010) (<http://docs.vlaamsparlement.be/website/htm-vrq/590250.html>)

'Interpellatie van mevrouw Marleen Van den Eynde tot mevrouw Hilde Crevits over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid en het milieuhandhavingsrapport' (Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed – Vergadering van 13/01/2009) (<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=542751>)

<sup>2</sup> In een open brief van de gemeentelijke milieuambtenaren in de provincie Antwerpen (GEMPA) aan de VHRM d.d. 10 mei 2010 werd gesteld dat de gemeentelijke milieuambtenaren de lokale milieuhandhaving niet kunnen opnemen. Ze halen meerdere argumenten aan om aan te nemen dat de gemeentelijke milieuambtenaren de handhaving niet op zich kunnen nemen. Als oplossing geeft GEMPA de voorkeur om het milieutoezicht verplicht toe te wijzen aan de lokale politie van alle politiezones. Gemeentelijke en intergemeentelijke milieuambtenaren zouden dan als deskundige kunnen fungeren op vraag van de lokale milieupolitie. (<http://www.vmcvzw.be/lokale-milieuhandhaving-niet-door-milieu-ambtenaren>)

'Voorstel tot implementatie van het Witboek Interne Staatshervorming – luik Milieuhandhaving' van de VVSG d.d. 19 december 2011 ([http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/Attachments/1419/SV%20d705%20-%20milieuhandhaving%20-%20voorstel%20Schauvliege%20-%20brief%20aan%20minister%20\(2\).pdf](http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/Attachments/1419/SV%20d705%20-%20milieuhandhaving%20-%20voorstel%20Schauvliege%20-%20brief%20aan%20minister%20(2).pdf))

georganiseerd. Uit deze gegevensverzameling moeten vervolgens de succes- en faalfactoren van het huidige lokale milieuhandhavingsbeleid in de gemeenten worden gefilterd en in verband worden gebracht met de eigenheid en de toezichtorganisatie van de gemeenten. Pas nadien kan vanuit de conclusies naar verbetervoorstellen worden toegewerkt.

Vanuit die optiek is dit onderzoek ook opgevat en uitgevoerd in een periode van 6 maanden.

De lokale toezichthouders van 27 over Vlaanderen verspreide gemeenten werden tijdens een diepte-interview bevraagd aan de hand van een standaardvragenlijst. De vragenlijst werd in samenspraak met de Begeleidingscommissie binnen VHRM-werkgroep Toezicht en handhaving opgemaakt. De lijst is samengesteld uit een aantal categorieën van vragen. Er werd onder andere gevraagd naar de wijze waarop de lokale toezichthouder zijn taak uitvoert, hoeveel tijd hier kan aan besteed worden, welke middelen de toezichthouder ter beschikking krijgt gesteld en op welke manier er samengewerkt wordt met andere handhavingsactoren. Tijdens een 2 tot 4 uur durend gesprek kregen de toezichthouders de tijd om 65 vragen en een reeks cases te beantwoorden en te duiden in het licht van de eigenheid en specifieke eigenschappen inzake het toezicht in hun gemeente. De vragenlijst en de cases zijn opgenomen in Bijlage 1 van de bijlagenbundel bij dit rapport.

De groep van 27 gemeenten vertegenwoordigt een kleine 10 % van de Vlaamse gemeenten. Met deze steekproef is er sprake van een welgefundeerde representativiteit vanuit kwalitatief perspectief. Er werd beoogd een zo breed mogelijk spectrum aan unieke gevallen te onderzoeken. Zo veel mogelijk gemeentelijke subcategorieën op basis van de verschillende selectiecriteria, zoals geografische spreiding over de 5 Vlaamse provincies, politiezones, gemeentetypes (op basis van de *Dexia-typologie*), en types van toezichtorganisatie (aantal en types toezichthouders) kwamen aan bod. Tegelijkertijd werden meerdere gevallen of respondenten per subcategorie onderzocht, om op die manier toch een nuance van de knelpunten en positieve aspecten binnen elke categorie te kunnen maken.

## **Resultaten**

De **resultaten uit de bevraging** zijn geanonimiseerd opgenomen in Bijlage 4 van de bijlagenbundel bij dit rapport. De resultaten worden ook voorgesteld in dit rapport. Indien relevant en waar mogelijk, worden verbanden gelegd tussen de resultaten bij verschillende vragen of groepen van vragen.

De weergave van de resultaten in dit rapport volgt de volgorde en de structuur van de vragenlijst:

- Vooraf worden de bevroegde gemeenten gekarakteriseerd op het vlak van het type toezichtorganisatie.
- Ook het type en aantal milieuvergunningsplichtige inrichtingen op het grondgebied van de gemeenten, en de wijze waarop deze gegevens worden bijgehouden wordt beschreven.
- De milieudiensten van de gemeenten worden in kaart gebracht. De bezetting van de milieudiensten, en een aantal aspecten verbonden aan het gecombineerd takenpakket toezicht en adviesverlening bij milieuvergunningsaanvragen komen aan bod.

Nadien komt de lokale toezichthouder zelf aan bod:

- Er wordt achtereenvolgens nagegaan in welke mate de gemeenten voldoen aan het decretaal verplicht aantal toezichthouders, in welke mate en hoe de politie betrokken is bij het lokale toezicht en wat het opleidings- en ervaringsniveau is van de lokale toezichthouders.
- Vervolgens wordt het lokale milieuhandhavingsbeleid en – desgevallend – de afstemming met de zonale veiligheidsplannen van de politie – geschetst.
- Ook wordt aangegeven welke soorten milieutoezicht in de gemeenten prioritair worden uitgeoefend. Hierbij komen het optreden naar aanleiding van klachten en meldingen, het toezichtsoptreden in het kader van een plan of een campagne, alsook het optreden ad hoc, naar aanleiding van een toevallige vaststelling door de lokale toezichthouder aan bod.
- Ook de middelen die de lokale toezichthouder kan gebruiken bij de uitoefening van zijn takenpakket komen aan bod. De kennis van de toezichthouders over de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene juridische middelen wordt geschetst. De technische, logistieke en organisatorische middelen en de financiële werkingsmiddelen waar de lokale toezichthouders over beschikken, worden beschreven, en ten slotte ook het opleidingsaanbod inzake milieuhandhaving.
- Vervolgens worden de samenwerkingsverbanden, hinderreglementen, externe databanken en klachtenregistratiesystemen waar de lokale toezichthouders gebruik van maken, geduid.
- Er wordt beschreven met wie de lokale toezichthouders overleggen en samenwerken en naar welke instanties zij communiceren over, het uitoefenen van hun toezichtstaken.
- De tijd die aan toezicht wordt besteed, komt nadien aan bod.

Aansluitend wordt aangegeven hoe de lokale toezichthouders hun omgeving, context en middelen zelf beoordelen en evalueren:

- In eerste instantie wordt aangegeven hoe de toezichthouders hun terreinkennis beoordelen, en in welke mate ze zelfstandig kunnen kiezen welke middelen ze inzetten.
- Nadien wordt aangegeven hoe de lokale toezichthouders gebruik maken van de hen ter beschikking gestelde juridische middelen.
- Er wordt ook geduid of de burgemeesters hun toezichtbevoegdheden uitoefenen.
- De mening van de toezichthouders over de haalbaarheid van hun takenpakket komt eveneens aan bod.
- De evaluatie door de toezichthouders van hun milieuhandhavingsprogramma's, de beschikbare technische, logistieke en organisatorische middelen en financiële werkingsmiddelen, opleidingsmogelijkheden, en communicatiekanalen komt vervolgens aan bod.

- Ook het oordeel van de bevroegde toezichhouders over hun tevredenheid over de aanpak van de lokale handhaving naar resultaten toe komt aan bod.
- De bevindingen inzake het algemeen welzijn van de lokale toezichhouders worden nadien geduid.
- Ten slotte wordt een overzicht gemaakt van de aandachtspunten die de lokale toezichhouders aangaven als zijnde de meest positieve en negatieve aspecten uit de huidige regeling met betrekking tot lokale milieuhandhaving. De inschatting door de toezichhouders van de gevolgen van toekomstige evoluties of wijzigingen in beleid en wetgeving komen hierbij ook aan bod.

## **Conclusies**

**De conclusies uit de resultaten** van de bevraging worden ingedeeld in 5 categorieën van factoren die een positieve of negatieve invloed (kunnen) hebben op lokale milieuhandhaving.

De 5 types factoren zijn van een verschillende orde en abstractieniveau, en worden onderscheiden op basis van het toenemend aantal betrokken personen of organisaties:

- de individuele lokale toezichthouder,
- die maakt deel uit van een gemeente, politiezone of intercommunale,
- die op haar beurt deel uitmaakt van een omgeving waarin meerdere organisaties en entiteiten actief zijn;
- de toezichhouders treden onder andere in overleg met anderen buiten hun entiteit,
- en daarbij zullen ze beïnvloed worden door een politieke, wettelijke en maatschappelijke context.

Nadien worden de aanbevelingen parallel aan dezelfde cirkels opgehangen. Een factor die in een cirkel thuis hoort, kan ook gedeeltelijk in een andere cirkel worden geplaatst. Raakvlakken en overlap zijn mogelijk. Dat geldt evenzeer voor de aanbevelingen. Een factor op het niveau van de individuele toezichthouder kan bijvoorbeeld oorzaak of gevolg blijken te zijn van een factor die in een andere cirkel gesitueerd dient te worden, en dient (ook bij de aanbevelingen) op verschillende niveaus aan bod te komen.

### **De voornaamste conclusies die uit de bevraging komen zijn de volgende:**

#### *Op het niveau van de individuele toezichthouder*

Lokale toezichhouders dienen over een voor toezicht geschikte persoonlijkheid en ingesteldheid te beschikken. Dat blijkt niet altijd en overal het geval te zijn.

Ongeveer de helft van de bevroegde toezichhouders beschikt over te weinig actuele theoretische en praktijkkennis en –ervaring met betrekking tot lokale milieuhandhaving. Dit gebrek aan kennis maakt de lokale toezichthouder onzeker in de uitoefening van zijn functie, waardoor hij het bestaande arsenaal van toezichtsmiddelen niet optimaal of correct gebruikt.

Een deel van de lokale toezichthouders ervaart een gebrek aan algemeen comfort, vangnet en netwerk in het uitoefenen van hun functie. Dat kwam vooral tot uiting in de vaststelling dat toezichthouders van 10 gemeenten psychosociale problemen ervaren naar aanleiding van het uitoefenen van hun toezichtstaken. Deze nevenwerkingen hebben een invloed op het functioneren van de toezichthouders, in die zin dat ze bijvoorbeeld soms geneigd zijn zich meer terughoudend op te stellen.

*Op het niveau van de eigen dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is (gemeente en politiezone)*

Niet alle gemeenten beschikken over een up-to-date databank om milieuvergunningstrajecten in op te volgen en om milieuvergunningsplichtige inrichtingen in kaart te brengen. Niet in alle gemeenten zijn actuele overzichten van milieuvergunningsplichtige inrichtingen beschikbaar en raadpleegbaar. Geen enkele milieuambtenaar of toezichthouder gaf uitdrukkelijk aan vragende partij te zijn voor een beter milieuvergunningenregistratiesysteem of –databank.

Een beperkt aantal lokale toezichthouders kan niet zelfstandig beslissen over de in te zetten middelen. Over het algemeen wordt weinig repressief opgetreden door de lokale toezichthouders.

Er wordt op gemeentelijk niveau over het algemeen weinig tijd en aandacht besteed aan lokaal milieutoezicht. Nochtans blijkt dat wanneer er genoeg tijd besteed wordt aan toezicht, het totaal aantal milieuhandhavingscontroles ook hoger ligt.

Op zich stelt er zich geen probleem indien eenzelfde milieuambtenaar die milieuvergunningaanvragen behandelt ook toezicht uitoefent, zolang hij zelf de combinatie van beide takenpakketten samen kan beheersen. Uit de interviews is gebleken dat de combinatie van beide takenpakketten resulteert in een zeker pragmatisch gedrag van de toezichthouder. Voor 8 van de 21 gemeenten waar beide takenpakketten door eenzelfde ambtenaar worden uitgeoefend, werd uitdrukkelijk aangegeven dat het milieuvergunningentraject op een of andere manier toch gebruikt wordt om onregelmatigheden die tijdens een plaatsbezoek worden opgemerkt, aan te kaarten en op te lossen. Bijzondere voorwaarden worden opgelegd of er worden aandachtspunten in de vergunning opgenomen. Andere middelen (dan diegene die zijn voorzien in het Milieuhandhavingsdecreet) worden gebruikt om incidenten of onregelmatigheden en schendingen van het milieurecht aan te pakken.

Onderlinge samenwerking en overleg binnen de eigen gemeente en de eigen politiezone wordt als zeer positief ervaren door de lokale toezichthouders.

*Op het niveau van de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders (op operationeel niveau)*

Samenwerking en overleg met co-toezichthouders binnen de gemeente en met collega-toezichthouders van andere gemeenten of andere politiezones wordt als waardevol aanzien. Het provinciaal Milieunetwerk voor politie en milieudiensten kwam aan bod, maar ook de overlegmomenten georganiseerd door intercommunales, de regiowerkingen binnen de provincies, en gewone studiedagen werden genoemd als zijnde waardevolle netwerkmomenten.

Gebrek aan taakverdeling tussen de verschillende op operationeel niveau betrokken actoren wordt ervaren als een knelpunt. Meer dan de helft van de 12 gemeentelijke toezichthouders



die niet - noch formeel, noch feitelijk - beroep kunnen doen op de politie bij de uitoefening van hun toezichtstaken (dat verder gaat dan louter bijstand) ervaren dit als een gebrek aan slagkracht in hun toezichtoptreden. Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en politiediensten zijn daarenboven niet altijd even performant. Afspraken op papier tussen gemeentelijke toezichthouders en (al dan niet aangestelde) toezichthouders van de politie zijn niet altijd dwingend genoeg om een toezichthouder van de politie effectief en met voldoende kennis van zaken mee te laten optreden.

Gebrek aan kennisdeling tussen de verschillende bij lokaal toezicht operationeel betrokken actoren, zoals bijvoorbeeld het parket of de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, wordt ervaren als een knelpunt.

*Op het niveau van de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten (niet op operationeel niveau)*

Een beperkt aantal lokale toezichthouders merken op meer inspraak te willen bij de totstandkoming van nieuwe milieuregelgeving. De recente nieuwe geluidsnormen werden hierbij als voorbeeld vermeld.

De lokale toezichthouders vragen om het opleidingsaanbod van(uit) de overheid te centraliseren en verder uit te bouwen. Praktische kwaliteitsopleidingen op maat van de gemeenten, tijdig georganiseerd door de Vlaamse Overheid en de provincies zijn gegeerd. Praktische cases, plaatsbezoeken, bespreking van concrete gevallen bijvoorbeeld met een inspecteur van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, mini-stages waarbij wordt ingezoomd op klasse 2-praktijkvoorbeelden, zijn een aantal suggesties van de lokale toezichthouders.

De lokale toezichthouders vragen om organisatorische middelen centraal op te laten maken en ter beschikking te stellen. Er is nood aan meer, en op maat van de gemeenten aangepaste, praktische checklists en procedures, draaiboeken, stroomschema's, en standaarddocumenten (bijvoorbeeld voorbeeldbrieven). Dergelijke instrumenten zouden zo goed als onbestaande, of niet beschikbaar, of niet up-to-date zijn.

Er is een gebrek aan monitoring door de lokale toezichthouder in de uitoefening van de lokale milieuhandhaving. Bij het uitoefenen van zijn toezichtstaken besteedt de lokale toezichthouder te weinig aandacht aan klachtenregistratie en opvolging. Slechts in 19 van de 27 gemeenten worden milieuklachten en –meldingen geregistreerd. In de gemeenten waar het toezicht door verschillende soorten toezichthouders wordt uitgeoefend, worden de verschillende klachtenregistratiesystemen daarenboven niet op elkaar afgestemd. Het MKROS heeft dit niet kunnen verhelpen. Er is ook een gebrek aan monitoring van de lokale milieuhandhaving naar rapportering toe. Bij de vraag naar het aantal milieuhandavingscontroles en –acties blijkt het niet evident voor de lokale toezichthouders om deze cijfers op te zoeken.

De lokale toezichthouder doet beroep op een veelheid aan communicatie- en overlegkanalen. Het netwerk van een lokale toezichthouder is hierbij gebaat, waardoor ook de kennisuitwisseling wordt bevorderd. Lokale toezichthouders weten evenwel niet altijd goed voor wat ze bij wie terecht kunnen.

*Op het niveau van de wetgeving en de context van het beleid*

Niet voor alle gemeenten blijkt de meest gepaste toezichtsorganisatie te zijn gekozen. Een aantal toezichthouders zijn zich daarvan bewust en suggereerden zelf een aantal

verbetermogelijkheden vanuit hun eigen (zowel positieve als negatieve) ervaringen, rekening houdend ook met de eigenheid van de gemeente waarvoor ze het toezicht uitoefenen. De lokale toezichthouders van 15 gemeenten gaven uitdrukkelijk aan dat het lokale toezicht voor hun gemeente (minstens gedeeltelijk) beter vanuit een bovenlokaal niveau zou worden georganiseerd. In meer dan de helft van die 15 gevallen betreft het kleinere gemeenten die beroep kunnen doen op 1 of 2 toezichthouders. Ook de toezichthouders van een aantal grotere gemeenten deelden deze mening. De gemeentelijke toezichthouders van een aantal van die gemeenten merkten hierbij wel uitdrukkelijk op dat een complete verbreking met het lokale niveau niet wenselijk is. De lokale terreinkennis moet blijven benut worden. De vrees om het lokale toezicht volledig uit handen te geven, speelt ook mee.

Er is een grote diversiteit inzake lokaal toezicht in Vlaanderen. Wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn voor de lokale milieuhandhaving, dan is grote diversiteit onvermijdelijk.

De toezichthouders van alle bevraagde gemeenten hebben wel het gevoel dat de milieuklachten en -problemen over het algemeen opgelost worden, op een aantal moeilijke gevallen of zones eigen aan de situatie van quasi elke gemeente na. Deze vaststelling dient genuanceerd te worden, in die zin dat deze vraag vooral werd beantwoord vanuit de aanpak van klachten en meldingen.

De helft van de lokale toezichthouders is onzeker over een aantal toekomstperspectieven en dat werkt in zekere zin verlamdend. De gemeentelijke toezichthouders maken zich zorgen over de gevolgen – onder andere ook op hun toezichtstaken - van de op komst zijnde omgevingsvergunning, de permanente milieuvergunning en of het al dan niet verder bestaan van de Samenwerkingsovereenkomst.

### **Aanzet tot aanbevelingen en verbetervoorstellen**

Parallel met, en op basis van, de conclusies wordt in het rapport een **aanzet tot aanbevelingen en verbetervoorstellen** opgesteld die echter nog op haalbaarheid moeten worden getoetst. De actiepunten onder deze verbetervoorstellen kunnen door de VHRM gebruikt worden in de opstelling van het milieuhandhavingsprogramma. Specifieke adviezen in het kader van het milieuhandhavingsbeleid kunnen worden geformuleerd vanuit een verdere uitwerking van deze aanbevelingen.

De aanbevelingen zijn vooral gericht op de lokale toezichthouder zelf en gaan tevens uit van de huidige situatie en de wijze waarop de lokale milieuhandhaving momenteel is ingericht. De lokale toezichthouder moet als individu gemotiveerd en daadkrachtig kunnen optreden. De gemeentelijke ambtenaar of politiemann aan wie de toezichtstaken worden toegewezen, wordt geacht deze taken ook op correcte wijze uit te oefenen. Hij is hiertoe wettelijk verplicht en kan beroep doen op de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene middelen. Een reeks externe factoren beïnvloeden echter het kader waarbinnen de lokale toezichthouder zijn toezichtstaken uitoefent. De verbetervoorstellen situeren zich daarom niet enkel op het niveau van de individuele toezichthouder. Op het niveau van, en vanuit, de gemeenten, de politiezones, de provincies en de Vlaamse overheid kunnen stappen worden gezet om de knelpunten aan te pakken. Vanuit een aantal centraal georganiseerde initiatieven om de lokale toezichthouders te helpen ondersteunen en samenbrengen, kunnen meerdere knelpunten tegelijk aangepakt worden. Verbeteringen op het niveau van de entiteit waarin de lokale toezichthouder werkt (gemeente of politiezone) of op het niveau van de Vlaamse overheid die een ondersteunende rol heeft inzake lokale milieuhandhaving kunnen ook een invloed hebben op het optreden van de toezichthouders. Deze

verbeteringen kunnen de noodzakelijke randvoorwaarden op het niveau van de individuele toezichthouder helpen vervullen.

#### Op het niveau van de individuele toezichthouder

De belangrijkste aanbeveling op dit niveau is wellicht gericht op het vergroten van het gevoel van comfort en vertrouwen van de lokale toezichthouder in zijn functie, en met zijn takenpakket. Dit kan en moet op verschillende manieren gebeuren. Aandacht besteden aan het (persoonlijk) profiel van de toezichthouder is belangrijk, maar niet voldoende. Van in het begin, en ook op termijn, is kennis cruciaal om een reeks andere potentiële faalfactoren op te vangen.

Een 'lerend netwerk' kan hierbij de nodige flexibele omkadering bieden om al deze aspecten aan bod te laten komen. Verschillende soorten toezichthouders kunnen de kans krijgen om hun knelpunten, vragen, maar ook succesverhalen en goede voorbeelden (vanuit hun eigen gemeente) aan bod te laten komen.

#### Op het niveau van de eigen dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is (gemeente en politiezone)

De aanbevelingen op dit niveau zijn eerder gericht op het vervullen van de noodzakelijke randvoorwaarden om de lokale toezichthouder binnen zijn eigen dienst op een correcte en afdoende manier aan lokale milieuhandhaving te laten doen. Bijscholing over het in het Milieuhandavingsdecreet voorzien instrumentarium is een actie die relatief eenvoudig aan te kaarten en te implementeren is. Net zoals een intern onderzoek naar potentieel nuttige informatie- en communicatiestromen binnen de eigen gemeente en politiezone. Ook hierbij kan worden ingepikt op een *lerend netwerk* betreffende lokale milieuhandhaving.

#### Op het niveau van de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders (op operationeel niveau)

Lokale toezichthouders dienen gestimuleerd en ondersteund te worden in de voorbereiding, opmaak een concrete implementatie van samenwerkingsovereenkomsten en -verbanden met hun co-toezichthouders en collega-toezichthouders.

#### Op het niveau van de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten (niet op operationeel niveau)

De coördinatie van een aantal acties die bij de aanbevelingen op een ander niveau aan bod kwamen, zou best centraal gebeuren en dus idealiter vanuit de Vlaamse Overheid. Het vooraf in kaart brengen van bestaande overleg- en netwerkstructuren, opleidingsinitiatieven en de bij lokale handhaving betrokken actoren, en het (helpen) optimaliseren ervan, zijn een aantal voorbeelden.

#### Op het niveau van de wetgeving en de context van het beleid

Teneinde om te gaan met de diversiteit in het lokale handhavingsbeleid en –landschap in Vlaanderen moeten die deelaspecten van het lokale milieutoezicht die als oorzaken of gevolgen van dit gebrek aan diversiteit kunnen worden beschouwd, in alle gemeenten worden aangeduid.

Niet voor alle gemeenten moet eenzelfde, uitgebreide, en zelfs eigen, toezichtorganisatie uitgebouwd, bijvoorbeeld:

- Kleinere gemeenten die slechts over 1 (of 2) gemeentelijke toezichthouder(s) beschikken maar waar toch redelijkerwijze van kan verwacht worden dat toezicht noodzakelijk is, hebben nood aan andere (accenten in) verbetervoorstellen dan kleine gemeenten die over relatief weinig Vlaeminrichtingen beschikken en waar zich zelden incidenten voordoen of klachten en meldingen binnenkomen.
- Nog anders is het voor gemeenten die geen beroep kunnen doen op tussenkomst van de politie (dat niet verder gaat dan het verlenen van bijstand) en die dit als knelpunt ervaren.
- Bij gemeenten die enkel beroep kunnen doen op een of meerdere toezichthouders van een politiezone zullen de accenten in de verbetervoorstellen nog elders liggen.

De succesfactoren en goede praktijkvoorbeelden moeten uiteraard worden bestendigd en kunnen als voorbeeld dienen voor andere gemeenten.

### **Aanbevelingen voor verder onderzoek**

De aanbevelingen komen voort uit de knelpunten zoals deze geformuleerd door de lokale toezichthouders en hebben betrekking op de huidige situatie en de wijze waarop de lokale milieuhandhaving heden ten dage is georganiseerd. Uit de bevraging zijn echter een aantal aandachtspunten naar boven gekomen waarvan de uitwerking niet binnen het toepassingsgebied van deze opdracht valt. Verder onderzoek naar de huidige bevoegdheidsverdeling in het licht van de doelstellingen van het Milieuhandhavingsdecreet, onderzoek naar optimalisatie van milieuvergunningendatabanken waar gemeenten gebruik van maken, onderzoek naar de doeltreffendheid van MKROS, en onderzoek naar mogelijke afstemming van rapporteringen door lokale overheden aan de Vlaamse Overheid kan aanbevolen worden. De resultaten en aanbevelingen uit dergelijk onderzoek kunnen waardevol zijn om de knelpunten die in het kader van deze studie aan het licht kwamen, verder te onderzoeken, aan te pakken of minstens scherper te stellen.

Wat de diversiteit inzake lokale milieuhandhaving (en de diversiteit in noden hierbij) over de Vlaamse gemeenten heen betreft, moeten eveneens een aantal zaken verder uitgekristalliseerd en geconcretiseerd worden. Uit de conclusies van dit rapport is gebleken dat er een verband kan worden gelegd tussen enerzijds een aantal succes- en faalfactoren inzake lokale milieuhandhaving en anderzijds bepaalde aspecten waar gemeenten onderling in verschillen, zoals hun toezichtorganisatie (aantal en type toezichthouders). Op het niveau van de gemeenten moet concreet worden afgetoetst of, en in welke mate deze verbanden kunnen gelegd worden.



## INHOUD

<b>0. Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1. Opdracht</b>	<b>13</b>
<b>2. Gehanteerde Methodologie</b>	<b>16</b>
2.1 Beperkte voorstudie	17
2.2 Opmaak standaard vragenlijst en omschrijving cases	17
2.3 Opmaak long list gemeenten → short list gemeenten	18
2.4 Werkwijze bevragingen lokale toezichthouders	19
2.5 Verslaggeving en registratie - verwerking antwoorden	20
2.6 Analyse antwoorden / gegevens	20
2.7 Aanbevelingen	20
2.8 Rapportages en overleg	20
2.9 Presentaties	21
<b>3. Beknopte voorstudie</b>	<b>23</b>
<b>4. Standaard vragenlijst en cases</b>	<b>24</b>
4.1 Opmaak standaard vragenlijst	24
4.2 Omschrijving cases	24
<b>5. Aflijning studieobject: long list → short list</b>	<b>25</b>
5.1 Long list gemeenten: Dexia typologie → 64 gemeenten	25
5.2 Short list gemeenten → 26 gemeenten	26
<b>6. Bevraging van 26 lokale toezichthouders</b>	<b>29</b>
6.1 Testbevraging	29
6.2 Voorbereiding bevragingen	29
6.3 Verloop en eventuele bijsturing van de interviews	29
6.4 Verslaggeving in verslagfiches	30
<b>7. Verwerking en analyse van de verslagfiches</b>	<b>32</b>
7.1 Verwerking van de informatie in de verslagfiches	32
7.2 Analyse van de informatie in de verslagfiches	32
7.2.1 Situering bevroegde gemeente.....	34
7.2.2 Organisatie toezicht binnen de gemeente .....	50
7.2.3 Zelfevaluatie (door de toezichthouders) van het toezicht in de gemeente .....	73
7.2.4 CASES .....	97

<b>8.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>100</b>
8.1	Conclusies	100
8.1.1	Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de individuele toezichthouder....	101
8.1.2	Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de eigen dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is (gemeente en politiezone) .....	104
8.1.3	Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders (op operationeel niveau) .....	107
8.1.4	Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten (niet op operationeel niveau).....	110
8.1.5	Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de wetgeving en de (context van de) beleidsvoering .....	113
8.2	Aanzet aanbevelingen en verbetervoorstellen	117
8.2.1	Aanbevelingen op het niveau van de individuele toezichthouder.....	117
8.2.2	Aanbevelingen op het niveau van de eigen dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is (gemeente of politiezone) .....	122
8.2.3	Aanbevelingen op het niveau van de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders (op operationeel niveau).....	123
8.2.4	Aanbevelingen op het niveau van de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten (niet op operationeel niveau).....	126
8.2.5	Aanbevelingen op het niveau van de wetgeving en de (context van de) beleidsvoering.....	130
8.2.6	Aanbevelingen voor verder onderzoek .....	134

## 1. OPDRACHT

Er zou geïnsinueerd worden dat de organisatie van de lokale milieuhandhaving bij de lokale toezichthouders niet zou stroken met de vooropgestelde doelstellingen en ideeën in het Milieuhandhavingsdecreet. In het Milieuhandhavingsrapport van 2009 staat ook dat een aanzienlijk deel van de steden en gemeenten reeds een toezichthouder aanstelden, maar dat de tijd die deze lokale toezichthouder gemiddeld besteedt aan handhavingstaken eerder beperkt is.

In dit opzicht werd het door de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM) interessant bevonden om de organisatie van het gemeentelijk toezicht te onderwerpen aan een breder onderzoek, wat niet mogelijk is in het Milieuhandhavingsrapport zelf.

Met deze studie wordt het specifieke landschap van hoe het lokale milieutoezicht wordt uitgeoefend in kaart gebracht. Hierbij komen onvermijdelijk een aantal succes- en faalfactoren van de milieuhandhaving op gemeentelijk niveau mee aan de oppervlakte. Deze factoren worden omschreven en geanalyseerd. Ze dienen als aanzet voor verbetervoorstellen en aanbevelingen zodat binnen de VHRM naar oplossingen kan worden gezocht. De einddoelstelling is dat, datgene wat op lokaal niveau moet worden gehandhaafd ook op effectieve manier gehandhaafd kan worden.

Het doel van voorliggende opdracht is met andere woorden tweeledig, en omvat:

1. het in kaart brengen van het specifieke landschap van het lokale toezicht: o.a. de wijze waarop de lokale toezichthouder zijn taak uitvoert, hoeveel tijd hier kan aan besteed worden, welke middelen de toezichthouder ter beschikking krijgt gesteld en de wijze waarop er samengewerkt wordt met andere handhavingfactoren, enzovoort;
2. om daarna de succes- en ook de faalfactoren van dit lokale toezicht te omschrijven en te analyseren zodat binnen de VHRM naar oplossingen en bestendingen van goede praktijken kan worden gezocht om effectieve handhaving op gemeentelijk niveau te garanderen.

De lokale toezichthouders van 27 over Vlaanderen gespreide gemeenten werden tijdens een diepte-interview bevestigd aan de hand van een standaardvragenlijst die in samenspraak met de VHRM werd opgemaakt. Tijdens een 2 tot 4 uur durend gesprek kregen de toezichthouders uitgebreid de tijd om de 65 vragen en een reeks cases te beantwoorden en te duiden in het licht van de eigenheid en specifieke eigenschappen inzake toezicht van hun gemeente. De resultaten uit de bevragingen werden geanonimiseerd ter beschikking gesteld aan de VHRM.

Hiermee werd een kleine 10% van de Vlaamse gemeenten nader onderzocht. Met de steekproef van 27 gemeenten is er sprake van een welgefundeerde representativiteit vanuit kwalitatief perspectief. Met deze kwalitatieve representativiteit werd beoogd een zo breed mogelijk spectrum aan unieke gevallen te onderzoeken, dus zo veel mogelijk gemeentelijke subcategorieën op basis van de verschillende selectiecriteria, zoals geografische spreiding, politiezones, gemeentetype, type van toezichtsorganisatie.



Wat het type toezichtsorganisatie in de 27 bevraagde gemeenten betreft, kwamen de verschillende mogelijke vormen aan bod<sup>3</sup>:

- 2 gemeenten doen beroep op een intercommunale<sup>4</sup>:
  - o 1 gemeente doet beroep op 2 aangestelde toezichthouders van haar intercommunale, daarnaast op 4 aangestelde intergemeentelijke toezichthouders en daarenboven ook op 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone.
  - o 1 gemeente doet enkel beroep 1 aangestelde toezichthouder van de intercommunale.
- 9 gemeenten doen beroep op minstens 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone:
  - o 1 gemeente doet beroep op 3 aangestelde toezichthouders van de politiezone en daarnaast 1 feitelijke gemeentelijke toezichthouder.
  - o 1 gemeente doet beroep op 2 aangestelde toezichthouders van de politiezone en daarnaast op 1 feitelijke gemeentelijke toezichthouder.
  - o 1 gemeente doet beroep op 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone die ook feitelijk kan rekenen op 1 (niet aangestelde) collega binnen de eigen dienst.
  - o 1 gemeente doet beroep op 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone en daarnaast op 1 feitelijke toezichthouder van de politiezone alsook op 1 aangestelde gemeentelijke toezichthouder.
  - o 1 gemeente doet beroep op 2 aangestelde toezichthouders van de politiezone en op 1 aangestelde gemeentelijke toezichthouder.

---

<sup>3</sup> In deze studie wordt er af en toe een onderscheid gemaakt tussen enerzijds aangestelde toezichthouders en anderzijds feitelijke toezichthouders:

- '*Aangestelde toezichthouders*' zijn de lokale toezichthouders die op basis van het Milieuhandhavingsdecreet in of voor een gemeente zijn aangesteld, de eigenlijke lokale toezichthouder.
- Daarnaast is het ook mogelijk dat er in de plaats van (indien een gemeente (nog) niet over een aangestelde toezichthouder beschikt), of naast een aangestelde toezichthouder (indien een gemeenten wel over 1 of meerdere aangestelde toezichthouder beschikt) een beroep kan gedaan worden op '*feitelijke toezichthouders*', zijnde personen die toezichtstaken op zich nemen zonder dat ze aangesteld zijn als lokale toezichthouder. Het (helpen of mee) voorbereiden of opmaken van aanmaningen of PV's, het opvangen en behandelingen van klachten en meldingen door middel van het geven van raadgevingen en het registreren en opvolgen ervan in klachtenregistratie- en opvolgingssystemen, het mee afstappen in het kader van een milieuhandhavingscontrole, enzovoort zijn taken die een feitelijke toezichthouder (mee) uitoefent.

In het kader van deze studie werd tijdens de gesprekken door de bevroagden melding gemaakt van feitelijke gemeentelijke toezichthouders en feitelijke toezichthouders binnen politiezones. In geen enkele van de 27 bevraagde gemeenten was er enkel een feitelijke toezichthouder werkzaam, er was ook altijd minstens 1 aangestelde toezichthouder.

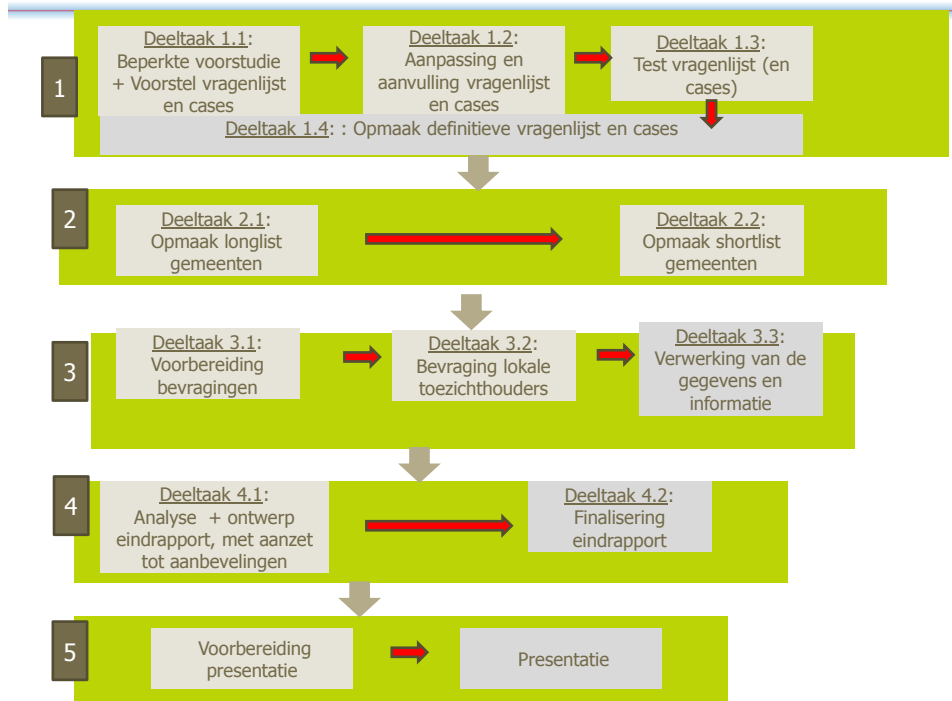
<sup>4</sup> In beide gevallen betreft het een dienstverlenende intercommunale.

- 2 gemeenten doen beroep op 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone en 1 aangestelde gemeentelijke toezichthouder.
  - 1 gemeente doet beroep op 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone en op 2 aangestelde gemeentelijke toezichthouders.
  - 1 gemeente doet beroep op 1 aangestelde toezichthouder van de politiezone en op 3 aangestelde gemeentelijke toezichthouders.
- De overige 16 gemeenten beschikken over minstens 1 aangestelde gemeentelijke toezichthouder binnen de eigen gemeentelijke milieudienst:
- 8 gemeenten doen beroep op 1 aangestelde gemeentelijke toezichthouder:
    - 2 van die gemeenten doen daarnaast ook beroep op 2 feitelijke toezichthouders van de politiezone,
    - 1 gemeente doet beroep op 1 feitelijke toezichthouder van de politiezone,
    - 1 gemeente doet beroep op een feitelijke gemeentelijke medetoezichthouder),
    - 4 gemeenten doen beroep op slechts 1 aangestelde gemeentelijke toezichthouder die de toezichtstaken waarneemt.
  - 5 van die 16 gemeenten doen beroep op 2 aangestelde gemeentelijke toezichthouders.
  - 1 gemeente doet beroep op 4 aangestelde gemeentelijke toezichthouders (die ook kunnen rekenen op 2 feitelijke toezichthouders van de politiezone).
  - 1 gemeente doet beroep op een team van 5 gemeentelijke toezichthouders.
  - 1 gemeente doet beroep op een team van 9 gemeentelijke toezichthouders.

Tegelijkertijd werden meerdere gevallen of respondenten per subcategorie onderzocht, om op die manier toch een nuance van de knelpunten en positieve aspecten binnen elke categorie te kunnen maken.

Als resultaat van de opdracht wordt een gedragen set van aanbevelingen voorgesteld die door de VHRM enerzijds kan gebruikt worden in de opstelling van het milieuhandhavingsprogramma en het milieuhandhavingsrapport, en anderzijds verder uitgewerkt kan worden zodat eventuele specifieke adviezen kunnen worden geformuleerd in het kader van het milieuhandhavingsbeleid.

## 2. GEHANTEERDE METHODOLOGIE



De uitvoering van de opdracht werd opgedeeld in 5 deelopdrachten, die in principe overeen komen met 5 fasen:

- Na een korte voorstudie werden de vragenlijst en cases opgemaakt, gevolgd door een periode waarin deze vragenlijst en cases werden aangepast en herwerkt, en een daaropvolgende testfase.
- Nadien werd het studieobject afgelijnd, waarbij via een longlist van gemeenten naar een shortlist van te bevragen gemeenten werd gekomen, welke als voldoende representatief kon worden beschouwd om gedragen resultaten te kunnen voorleggen, om verder mee te nemen in de latere analysefase.
- De derde fase bestond grotendeels uit het (voorbereiden en) uitvoeren van diepte-interviews met de lokale toezichthouders voor de geselecteerde gemeenten en het nadien verwerken van de uit deze fase bekomen gegevens, informatie en stellingen.
- Vervolgens werden de nodige analyses uitgevoerd en het eindrapport opgemaakt en voorgesteld aan de opdrachtgever in twee fasen (van voorlopig eindrapport naar definitief eindrapport), bevattend duidelijke conclusies en een set van aanbevelingen.
- Tenslotte werden de bevindingen en conclusies uit het eindrapport gepresenteerd aan de VHRM.

Het uitsplitsen van de opdracht in vijf deelopdrachten hield niet in dat de verschillende deeltaken elkaar strikt aansluitend, chronologisch opvolgden. Om de opdracht zo efficiënt mogelijk uit te voeren en om te garanderen dat de opdracht uiterlijk binnen de uitvoeringstermijn van 6 maanden zou kunnen worden afgerond, werden deelopdracht 2 en deelopdracht 3 reeds vroeger dan aangegeven opgestart.

Niettegenstaande de korte doorlooptijd van de opdracht van 6 maanden, werd maandelijks in een terugkoppelmoment met de opdrachtgever voorzien.

## 2.1 Bepaalde voorstudie

Voorafgaandelijk aan het startoverleg werd een (bij de opdrachtnemer) intern expertenpanel georganiseerd en een beknopte deskresearch uitgevoerd om met kennis van zaken de in het bestek aangegeven vragen te kaderen, te bundelen, te groeperen, en waar nodig te herwerken, vooraleer deze werden besproken op het startoverleg.

Deze voorafgaandelijke oefening stelde de opdrachtnemer ook in staat om er voor te zorgen dat in een latere fase aan de te interviewen personen geen overbodige vragen hoefden gesteld te worden omdat bijvoorbeeld al over de vereiste informatie kon beschikt worden uit andere studies, rapporten, databanken etc. waar de opdrachtnemer of de opdrachtgever reeds over beschikken of die publiek beschikbaar zijn.

## 2.2 Opmaak standaard vragenlijst en omschrijving cases

### Vragenlijst

Volgende in het bestek voorgestelde vragen werden herschikt, herschreven, meer in detail uitgewerkt, uitgebreid en gegroepeerd:

- *Op welke wijze wordt het lokale toezicht georganiseerd binnen de gemeente?*
- *In welke mate voldoet de gemeente reeds aan het minimum aantal lokale toezichthouders (cf. art. 16§1 van het Milieuhandhavingsbesluit)?*
- *Indien er geen toezicht op lokaal niveau wordt georganiseerd: wat is de reden waarom er geen beroep kan gedaan worden op een toezichthouder?*
- *Wat is de tijdsbesteding van de aangestelde lokale toezichthouder? Specifiek aan verschillende handhavingstaken?  
De handhavingstaak algemeen binnen het takenpakket van de medewerker in kwestie? Op welke wijze wordt deze tijdsbesteding afgebakend en door wie wordt dit bepaald (cf. functieomschrijving)?  
Is er een GAS-reglement aanwezig in de gemeente?*
- *In welke mate is er sprake van een functiescheiding tussen toezicht en adviesverlening in het kader van een vergunningsaanvraag?  
In welke mate wordt – indien deze functies gecombineerd worden door eenzelfde medewerker – dit als problematisch ervaren en waarom?*
- *Hoe werken de verschillende lokale toezichthouders samen?  
Hoe werken ze samen met of wanneer en op welke wijze doen ze beroep op andere actoren (politie als zijnde bijstand, gewestelijke toezichthouders, ...)?*

*Gebeurt dit informeel of formeel via bepaalde samenwerkingsverbanden?  
In welke mate is er samenwerking met en is er behoefte aan ondersteuning door het Vlaamse niveau?*

- *Wat is de focus van de werkzaamheden van de lokalen toezichthouder?  
Vormen de verschillende wetgevingen waarvoor zij bevoegd zijn in het Milieuhandhavingsdecreet een onderdeel van hun effectief uitgevoerde taken?  
Is deze focus verschillend bij verschillende gemeenten of kan er een gemene deler worden gevonden?*
- *Op wat houdt de lokale toezichthouder toezicht? (inrichtingen, vrije velddelicten, ...)?*
- *Gebeurt het toezicht enkel n.a.v. een klacht of melding of een vergunningsaanvraag of gebeurt het toezicht ook op eigen initiatief?  
Indien het toezicht ook op eigen initiatief gebeurt, stelt de gemeente een planning/programma op?  
Wie stelt dit programma op en wie draagt dit en keurt dit goed?  
Kan het programma ook effectief uitgevoerd worden?  
Hoe verloopt de behandeling van de milieuklachten?*
- *Wat zijn de mogelijkheden van de lokale toezichthouders (aantal VTE, werkingsmiddelen, apparatuur, ...)?*
- *Hebben ze de nodige opleiding genoten (cfr. Milieuhandhavingsdecreet)?  
Is deze opleiding afdoende om hun werkzaamheden te ondersteunen?  
Is er nood aan bijkomende opleiding, ondersteuning, subsidie of andere impulsen die de lokale handhaving zouden kunnen versterken?*

De definitieve vragenlijst die uiteindelijk werd opgemaakt in samenspraak met de Begeleidingscommissie, als onderdeel van deze opdracht (en terug te vinden in Bijlage 1), dient als kader voor de resultaten uit de bevraging binnen deze studie.

### **Cases**

De cases, zijnde toezichtscenario's, werden door de opdrachtnemer verder in overleg met de Begeleidingscommissie uitgewerkt. De cases hebben betrekking op de wijze waarop de lokale toezichthouder zich zou organiseren in functie van bepaalde situaties die zich zouden kunnen voordoen en waarbij hij als toezichthouder zou gevraagd worden om op te treden. Hierbij werd nagegaan welke praktische (kennis, technische facetten), inhoudelijke of organisatorische moeilijkheden werden ondervonden en of er bijvoorbeeld al dan niet gemeentegrensoverschrijdend zou gewerkt kunnen worden.

De initieel in het bestek opgegeven niet-limitatieve vragenlijst waarop een antwoord diende te worden gegeven, werd herwerkt in een bevattelijke en praktische vragenlijst, en ook de cases werden omschreven, om de bevragingen in de volgende deelopdracht mee aan te vatten.

## **2.3 Opmaak long list gemeenten → short list gemeenten**

In deelopdracht 2 moest het studieobject - zijnde een liefst zo representatief mogelijke groep van gemeenten - worden bepaald en afgelijnd.

De lokale toezichthouders van deze groep gemeenten zouden later moeten worden bevestigd in het kader van de studieopdracht.

Gezien het beperkte steekproefkader (# Vlaamse gemeenten = 308) en het groot aantal subcategorieën die vertegenwoordigd moesten zijn in de uiteindelijke steekproef, was het onmogelijk om kwantitatieve representativiteit te beogen. Een welgefundeerde representativiteit vanuit kwalitatief perspectief daarentegen was wel verantwoord en ook het meest aangewezen gezien de onderzoeksdoelstellingen. Met deze kwalitatieve representativiteit werd beoogd een zo breed mogelijk spectrum aan unieke gevallen te onderzoeken, dus zo veel mogelijk gemeentelijke subcategorieën op basis van de verschillende selectiecriteria, zoals geografische spreiding, politiezones, gemeentetype, type van toezicht. Daarbij werd tegelijkertijd wel beoogd om meerdere gevallen of respondenten per subcategorie te onderzoeken. Op die manier kon er toch nuance gemaakt worden van de problematieken binnen elke categorie en kan er voldoende gedetailleerd gerapporteerd worden zonder onbewust de anonimiteit van de respondenten in gedrang te brengen.

Concreet werd een aanpak in twee stappen voorzien voor de uiteindelijke selectie van de respondenten. In eerste instantie werd een longlist van gemeenten opgemaakt, om daaruit een shortlist van gemeenten samen te stellen.

## **2.4 Werkwijze bevestigingen lokale toezichthouders**

### **Testbevestiging**

Ter optimalisatie ervan werden de vragenlijst en de cases – vooraleer ze definitief werden goedgekeurd door de Begeleidingscommissie – getest bij 1 gemeente. Op die manier kon worden nagegaan of de vragen en de cases nog voor verbeteringen vatbaar waren op het vlak van vraagstelling, logische opbouw, tijdsbesteding, inhoudelijke relevantie, enzovoort.

### **Vorbereiding interviews**

Vanuit de ervaring dat het enthousiasme bij de milieudiensten met betrekking tot het onderwerp van deze studieopdracht niet altijd even groot is – gezien de aanleiding van deze studie, en rekening houdend met de bevindingen die uit reeds eerder gevoerde onderzoeken en bevestigingen zijn gebleken - werd voldoende benadrukt ten aanzien van de lokale overheden dat medewerking aan deze opdracht ook een unieke kans kon zijn om meningen, pijnpunten, bemerkingen, enzovoort kwijt te kunnen en te kaderen, om met andere woorden hun stem te laten horen.

### **Interviews met lokale toezichthouders**

Tijdens het interview werden de vragen zoals opgenomen in de vragenlijst overlopen met de lokale toezichthouders van de gemeenten. De interviewers trachtten zo goed als mogelijk de structuur en de volgorde, alsook de timing, van het gesprek in de hand te houden en waar nodig (bij) te sturen. Het interviewduo aan de zijde van de opdrachtnemer beschikte over de nodige kennis en ervaring om de antwoorden en reacties van de bevestigde lokale toezichthouders binnen de opdracht – en meer algemeen ook binnen de ruimere context – te kaderen en om desgevallend relevante bijvragen te stellen.

Ook werd de nodige aandacht besteed aan de verschillende cases waarmee tijdens de interviews wordt gewerkt. De in vorige fase uitgewerkte cases werden aan de te bevestigde lokale toezichthouders voorgelegd en besproken.

## **2.5 Verslaggeving en registratie - verwerking antwoorden**

Het was van belang de relevante data en informatie op een overzichtelijke wijze ter beschikking te stellen. Per gemeente werd een standaard verslagfiche opgemaakt aan de hand waarvan de bevraging voor elke gemeente op dezelfde wijze werd aangepakt, en waarin de te onderzoeken aspecten en verzamelde informatie gestructureerd werden neergeschreven, verzameld en verwerkt.

## **2.6 Analyse antwoorden / gegevens**

In de voorlaatste deelopdracht werden de externe factoren die de efficiëntie en effectiviteit van de lokale handhaving op een significante wijze positief of negatief kunnen beïnvloeden, omschreven. De resultaten van de bevestigingen en meer specifiek ook de factoren en problemen die uit de verslagfiches werden verzameld, werden eerst overlopen en besproken met de Begeleidingscommissie, en nadien ook geordend en geprioriteerd, tijdens een tussentijds overleg, in de vorm van een werksessie.

## **2.7 Aanbevelingen**

Nadien – onder andere tijdens diezelfde werksessie – werden aanbevelingen voor deze factoren en problemen uitgewerkt.

## **2.8 Rapportages en overleg**

Doorheen deze kortlopende opdracht werd intensief contact onderhouden tussen de Begeleidingscommissie enerzijds en de opdrachtnemer anderzijds. Op die manier kon in de loop van de opdracht ook steeds beroep worden gedaan op de kennis van de opdrachtgever en de sturing van haar zijde.

### **Startvergadering**

Bij aanvang van het project werd binnen de eerste twee weken van de opdracht een startoverleg met de Begeleidingscommissie georganiseerd. Deze opstartvergadering had als primair objectief om het plan van aanpak toe te lichten en eventueel dan reeds (indien vereist) verder af te stemmen of aan te passen.

De aandacht ging vooral naar de standaard vragenlijst en de omschrijving van de cases.

Tijdens de startvergadering werden ook praktische afspraken gemaakt omtrent bijvoorbeeld overdracht van documenten, gegevens en informatie, in verband met timing.

### **Tussentijds overleg**

1. Eerste tussentijds overleg: bespreking vragenlijst

Nadat deeltaak 1 uitgevoerd was, werd een tussentijds overleg gepland. Het was belangrijk dat het resultaat van de eerste fase, namelijk de definitieve opmaak van de standaard vragenlijst en omschrijving van de cases, overeen kwam met de verwachtingen en de databehoeften van de opdrachtgever. Indien het nodig zou gebleken zijn, kon de vragenlijst nog verder worden aangevuld en verfijnd.

Naast het valideren van de resultaten van fase 1, werd tijdens dit eerste tussentijds overleg ook reeds input van de Begeleidingscommissie gevraagd ter voorbereiding en ter uitvoering van de tweede fase: het aflijnen van het studieobject (van long- naar shortlist). Naast de interne kennis van de opdrachtnemer van (potentiële) databronnen, kon de opdrachtgever alternatieve, lokale of interne bronnen en pistes aanreiken.

Tijdens dit eerste tussentijds overleg kon ook al worden vooruitgeblikt naar deeltaak 3, de eigenlijke bevraging van de lokale overheden.

Ten slotte werd ook de verdere planning tot aan het eindoverleg bekeken.

## 2. Tweede tussentijds overleg

Ook in de beginfase van de derde deelopdracht, na het aflijnen van het studieobject en in de beginfase van de bevragingen, werd een tussentijds overleg ingepland. Tijdens dit overleg werden de resultaten van de tweede deeltaak (de selectie van de lokale overheden die zullen worden bevroegd) voorgesteld en besproken. Voorts werd vooruitgeblikt op het verloop van de bevragingsronde en werd het verloop en de timing ervan doorgenomen.

## 3. Derde tussentijds overleg

Een derde tussentijds overleg werd gepland terwijl de derde deelopdracht liep. De Begeleidingscommissie werd gebriefd over de stand van zaken (en indien mogelijk een aantal tussentijdse bevindingen en aandachtspunten) van de diepte-interviews. Er werd opnieuw ook reeds vooruitgeblikt op de volgende stappen in het project.

## 4. Vierde tussentijds overleg

Tegen het vierde tussentijds overleg was de interviewronde afgelopen en is de conclusie- en aanbevelingsfase intussen al aangebroken. Tijdens een werksessie werd het ontwerp van het voorlopig eindrapport - houdende een stand van zaken van de tot dan toe geleverde resultaten en de belangrijkste conclusies, alsook de aanzet tot een set van aanbevelingen – besproken, verder uitgewerkt en bediscussieerd samen met de opdrachtgever.

### **Slotoverleg**

Het slotoverleg vond plaats in de laatste maand van de uitvoeringstermijn van de opdracht (in de tweede helft van mei 2012). Tijdens dit overleg werd het ontwerp van het definitieve eindrapport (aangepast op basis van de opmerkingen geformuleerd tijdens de werksessie) besproken en doorlopen met de Begeleidingscommissie.

### **Tussentijds bilateraal contact**

Naast de formele overlegmomenten, hierboven toegelicht, was het evident dat er ondertussen bilateraal contact (telefonisch, email) plaatsvond tussen de Begeleidingscommissie en de opdrachtnemer.

## **2.9 Presentaties**

De laatste deeltaak van de opdracht had als doelstelling om de kennisoverdracht te verzorgen van de opdrachtnemer naar de opdrachtgever. Hierbij werd vooral gefocust op de resultaten van de studie, en de conclusies en aanbevelingen hierbij. De opdrachtnemer deed



dit aan de hand van een presentatie aan de VHRM-werkgroep Vaststelling en Toezicht en de plenaire VHRM-vergadering op 14 juni 2012.

Aan de hand van een PowerPoint presentatie werd het verloop van de studie beschreven, werden de gemaakte keuzes toegelicht en de bevindingen en resultaten hierin gekaderd. Ook werd er aan de uitgenodigde partijen ruim de gelegenheid geboden om verdere vragen te stellen. De presentatie werd verzorgd door de kernleden van het projectteam die een sterke voeling hebben met de uitvoering van de studie.

Eventueel zal de opdrachtnemer – op verzoek van, en in onderling overleg met de opdrachtgever - de studie nogmaals presenteren op één of meerdere studiedagen in het najaar van 2012.

### **3. BEKNOPTE VOORSTUDIE**

Bij aanvang van de studie voerde de opdrachtnemer een korte voorstudie uit, ter voorbereiding van de opmaak van de vragenlijst en de interviews. In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de documenten, teksten en bronnen die de opdrachtnemer heeft geraadpleegd voorafgaandelijk en tijdens de opdracht. Indien in de loop van de studie bijkomend relevant materiaal werd gepubliceerd, dan legde de opdrachtnemer dit voor aan de Begeleidingscommissie en werd dit mee in overweging genomen indien van belang voor de studie.

## **4. STANDAARD VRAGENLIJST EN CASES**

### **4.1 Opmaak standaard vragenlijst**

De in het oorspronkelijke bestek voorgestelde vragen werden herschikt, herschreven, meer in detail uitgewerkt, uitgebreid en gegroepeerd.

De uiteindelijke vragenlijst is opgenomen in Bijlage 1:

De vragenlijst bestaat uit 65 vragen en is opgebouwd uit drie onderdelen, elk verder onderverdeeld in een aantal subcategorieën van vragen:

1. Situering bevroegde gemeente
  1. Algemeen (vragen 1-3)
  2. Dienst leefmilieu (vragen 4-11)
  3. Toezichthouder(s) (vragen 12-24)
2. Organisatie toezicht binnen de gemeente:
  1. Beleid (vragen 25-29)
  2. Middelen werking (vragen 30-36)
  3. Organisatie werking (vragen 37-43)
3. Zelfevaluatie (door de toezichthouders) van het toezicht in de gemeente:
  1. Situering (vragen 44-50)
  2. Organisatie (vragen 51-60)
  3. Overige (vragen 61-65)

### **4.2 Omschrijving cases**

Uiteindelijk werden twee reeksen, een reeks 1 van 3 cases en een reeks 2 van 4 cases, omschreven.

Reeks 2 bevat, in vergelijking met de eerste reeks, een aantal minder complexe en meer alledaagse gevallen. Om te vermijden dat de cases te onrealistisch of theoretisch zouden zijn voor bepaalde toezichthouders en de gemeente waarvoor ze het toezicht uitoefenen, werd deze tweede reeks cases uitgewerkt. In kleinere gemeenten met weinig milieuvergunningsplichtige inrichtingen, waar zich weinig incidenten voordoen of waar weinig klachten binnenkomen, hebben de toezichthouders minder ervaring met milieutoezicht en zijn ze bijgevolg ook minder bedreven in het uitoefenen van toezichtstaken - in vergelijking met hun collega-toezichthouders die meer tijd kunnen of moeten besteden aan toezicht.

## 5. AFLIJNING STUDIEOBJECT: LONG LIST → SHORT LIST

### 5.1 Long list gemeenten: Dexia typologie → 64 gemeenten

Op basis van het steekproefkader van de 308 Vlaamse gemeenten werd een eerste selectie gemaakt om een zo groot mogelijke diversiteit naar algemene sectiedemografische typologie van de gemeenten te bekomen. Daarbij werd gebruik gemaakt van de *Dexia-indeling*<sup>5</sup> van de gemeenten in 16 clusters waarbij zowel omvang, verstedelijkingsgraad, type van inwoners en activiteiten worden gecombineerd. Per cluster werden er 4 gemeenten voor de longlist geselecteerd. Daarbij werd getracht om een maximale spreiding te bekomen op basis van politiezones en geografie (provincies en arrondissementen).

De 16 verschillende clusters werden ondergebracht in 6 subgroepen volgens hun dominante kenmerken en gelijkenissen. Met de uiteindelijke selectie van 26 te bevragen gemeenten in het achterhoofd, bood deze subgroepindeling perspectieven om de longlist van 64 gemeenten met enige flexibiliteit samen te stellen.

Het doel van de *Dexia classificatie* bestaat er in de gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische omgeving onder te brengen in zo homogeen mogelijke klassen. De door Dexia voorgestelde classificatie werd doorgevoerd a.d.h.v. een zeer overvloedige database, en er werd gebruik gemaakt van verfijnde beschrijvende statistische methodes waarmee deze primaire informatie kan worden samengevat.

Er werd gebruik gemaakt van de clustermethode, dat wil zeggen dat de uiteindelijk dichtst bij elkaar liggende gemeenten (de gemeenten die voor de diverse factoren (infra) vergelijkbare waarden hebben, en die dus eenzelfde sociaaleconomische omgeving als kenmerk hebben) worden ondergebracht in klassen of clusters:

- 10 factoren werden mee in overweging genomen:
  1. vergrijzing van de bevolking
  2. sociaaleconomische positie - woonkarakter
  3. verstedelijking / landelijk karakter
  4. centrumfunctie – externe aantrekkingskracht
  5. toeristische activiteit – dynamisme van de vastgoedmarkt
  6. niveau tertiaire activiteit - werkgelegenheidscentrum
  7. niveau economische activiteit – industrieel karakter
  8. demografische evolutie – natuurlijke component
  9. demografische evolutie – migratiecomponent

---

<sup>5</sup> <https://www.dexia.be/Nl/small/sites/research/PublicFinance/typo>

## 10. grensfenomeen – buitenlandse bevolking

- De classificatie resulteert in 16 clusters (gegroepeerd in 6 subgroepen):

Cluster	Clusteromschrijving	Kenmerk
1.	Woongemeenten	Inkomens > regionaal gemiddelde
1.1.	Cluster V2	In landelijke zones
1.2.	Cluster V1	In de stadsrand
1.3.	Cluster V10	Agglomeratiegemeenten met tertiaire activiteit
1.4.	Cluster V11	Residentiele randgemeenten met hoge inkomens
2.	Landelijke gemeenten (of verstedelijkte plattelandsgemeenten)	Verstedelijking < regionaal gemiddelde
2.1.	Cluster V9	Kleine landbouwgemeenten
2.2.	Cluster V3	Erg landelijke gemeenten met sterke vergrijzing
2.3.	Cluster V12	Landelijke of verstedelijkte plattelandsgemeenten met sterke demografische groei
3.	Gemeenten met een concentratie van economische activiteit	Industriële tertiaire activiteit > regionaal gemiddelde
3.1.	Cluster V4	Landelijke en landbouwgemeenten met industriële activiteit
3.2.	Cluster V13	Verstedelijkte plattelandsgemeenten met industriële activiteit en demografische groei
3.3.	Cluster VB	Steden en agglomeratiegemeenten met een industrieel karakter
4.	Semistedelijke of agglomeratiegemeenten	Inkomsten < regionaal gemiddelde
4.1.	Cluster V6	Weinig verstedelijkte gemeenten met demografische achteruitgang
4.2.	Cluster V7	Sterk verstedelijkte gemeenten met lage inkomens
5.	Centrumgemeenten	Centrumfunctie > regionaal gemiddelde
5.1.	Cluster V5	Middelgrote steden
5.2.	Cluster V14	Regionale steden
5.3.	Cluster V15	Grote en regionale steden – hoofdplaatsen
6.	Toeristische gemeenten	Toeristische activiteit > regionaal gemiddelde
6.1.	Cluster V16	Kustgemeenten

Hoewel er binnen de 16 verschillende clusters nog een zekere verscheidenheid is, werden de 16 clusters ondergebracht en gegroepeerd in 6 subgroepen (volgens hun dominante kenmerken en gelijknissen – zie derde kolom in de tabel hierboven).

### 5.2 Short list gemeenten → 26 gemeenten

In een volgende fase werd de longlist van 64 gemeenten uitgedund tot een shortlist van 26 gemeenten.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De opdracht werd gegund voor 26 interviews, dus er werd een shortlist van 26 gemeenten opgemaakt, wiens lokale toezichthouders werden bevraagd.

Voor de 64 gemeenten uit de longlist heeft de Begeleidingscommissie – in de mate waarin zij daarover beschikte - gegevens aangeleverd inzake de wijze waarop de milieuhandhaving in deze gemeenten wordt georganiseerd.<sup>7</sup> Daarbij zijn volgende 7 opties inzake wijzen van organisatie van milieutoezicht mogelijk <sup>8</sup>:

1. geen lokale toezichthouder
2. lokale gemeentelijke toezichthouder
3. lokale toezichthouder van de politie
4. lokale gemeentelijke toezichthouder + toezichthouder van de politie
5. lokale intergemeentelijke toezichthouder of toezichthouder van een intercommunale<sup>9</sup>
6. lokale gemeentelijke toezichthouder + lokale intergemeentelijke toezichthouder of toezichthouder van een intercommunale
7. lokale toezichthouder van de politie + lokale intergemeentelijke toezichthouder of toezichthouder van een intercommunale

Er werd ook zo veel mogelijk beoogd om dit te combineren met de 16 clusters uit de *Dexia typologie*, zodat in de shortlist meestal 2 gemeenten (en in elk geval minstens 1 gemeente) per cluster over werd gehouden.

De 16 verschillende clusters werden ondergebracht in 6 subgroepen volgens hun dominante kenmerken en gelijkenissen (supra). Doordat bepaalde clusters als quasi gelijk(w)aardig kunnen worden beschouwd voor de doelstellingen van deze opdracht moesten de 64 gemeenten uit de longlist niet noodzakelijk gelijkmatig over alle 16 clusters worden verdeeld. Dit deed geen afbreuk aan de diversiteit of representativiteit van het onderzoek.

Op deze manier werd een shortlist van 26 nader te interviewen gemeenten geselecteerd. Met de gemeente bij wie de testbevraging werd uitgevoerd bijgeteld, wordt een groep van 27 bekomen. Hiermee werd uiteindelijk een kleine 10 % van de Vlaamse gemeenten nader onderzocht over de manier waarop zij met lokaal toezicht omgaan.

Alle 16 clusters, en dus ook alle 6 subgroepen waarin deze clusters kunnen worden ondergebracht, zijn vertegenwoordigd in de groep van 27 gemeenten waarvan de lokale toezichthouders werden bevraagd:

- 5 gemeenten behoren tot subgroep 1 (woongemeenten)

---

De resultaten van de testbevraging worden ook mee opgenomen en verwerkt in het kader de studie, vandaar dat de shortlist uiteindelijk uit 27 gemeenten bestaat, en er sprake is van 27 te bevragen gemeenten.

<sup>7</sup> Indien dergelijke gegevens van bepaalde gemeenten uit de longlist niet bekend waren, konden in deze fase eventueel alsnog andere gemeenten in de longlist opgenomen worden ter vervanging.

<sup>8</sup> Het onderzoek werd gekaderd binnen het Milieuhandhavingsdecreet. De handhaving van het milieurecht op lokaal niveau werd dan ook in dit onderzoek afgebakend binnen de grenzen van deze regelgeving. Andere handhavers dan deze die hier gedefinieerd werden als zijnde de lokale toezichthouders, actief op lokaal niveau, maken niet het voorwerp uit van het onderzoek.

<sup>9</sup> Gemeenten kunnen het lokale toezicht overdragen aan hun intercommunale, maar ze kunnen er ook voor kiezen om samen met een of meerdere andere gemeenten het vereist aantal intergemeentelijke toezichthouders aan te stellen. In het tweede geval is er sprake van een intergemeentelijke toezichthouder, waarbij een gemeenteambtenaar met de nodige kwalificaties aangesteld om het lokale milieutoezicht uit te oefenen voor deze gemeenten.

- 8 gemeenten behoren tot subgroep 2 (landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten)
- 4 gemeenten behoren tot subgroep 3 (gemeenten met concentratie van economische activiteit)
- 3 gemeenten behoren tot subgroep 4 (semistedelijke of agglomeratiegemeenten)
- 6 gemeenten behoren tot subgroep 5 (centrumgemeenten)
- 1 gemeente behoort tot subgroep 6 (toeristische gemeenten)

## **6. BEVRAGING VAN 26 LOKALE TOEZICHTHOUDERS**

### **6.1 Testbevraging**

De vragenlijst en de cases werden bij 1 gemeente getest. Op die manier kon worden nagegaan of de vragenlijst en de cases nog voor verbeteringen vatbaar waren op het vlak van vraagstelling, logische opbouw, tijdsbesteding, inhoudelijke relevantie, etc. Daarna werden de vragenlijst en de cases definitief goedgekeurd door de Begeleidingscommissie.

De testgemeente werd in de resultaten meegenomen als 27<sup>ste</sup> gemeente, zodat de shortlist uiteindelijk uit 27 gemeenten bestond.

### **6.2 Voorbereiding bevragingen**

De lokale toezichthouders van die te bevragen gemeenten werden gecontacteerd.

Elke toezichthouder werd telefonisch gecontacteerd om in eerste instantie de achtergrond van het onderzoek toe te lichten. Aansluitend op dit telefonisch contact werd per e-mail een brief verstuurd met uitgebreide informatie over het onderzoek. Deze brief werd opgemaakt met vermelding van het logo van de VHRM, contactgegevens van het consortium van de studie bureaus en VHRM, en werd ondertekend door een vertegenwoordiger van de VHRM (zie Bijlage 3).

De toezichthouders kregen vooraf de standaard vragenlijst (zonder interne bemerkingen en antwoordsuggesties) zodat ze het gesprek konden voorbereiden en de nodige opzoeken konden verrichten en argumenten konden verzamelen of formuleren, om zo hun antwoorden te staven.

### **6.3 Verloop en eventuele bijsturing van de interviews**

Voor de analyse van de gegevens werd gewerkt vanuit het perspectief van de *Grounded Theory*. *Gefundeerde Theorie* staat voor een aanpak waarbij de onderzoeker tijdens de interviews gaandeweg op ideeën (hypothesen) komt en die in volgende interviews toetst. Als die toetsen laten zien dat de hypothesen juist zijn, werden ze als een gefundeerde theoretische stelling beschouwd. Op die manier gebeurde de verwerking van de informatie met andere woorden niet enkel op het einde van de interviewfase wanneer alle interviews afgerond zijn, maar verliep voortdurend in een parallel proces met de uitvoering van de interviews.

Deze manier van werken past ook volledig binnen de idee van het voorleggen van cases aan de respondenten. Deze cases werden gaandeweg (mondeling) verder verrijkt en gedetailleerd.

Voor de uitvoering en verslaggeving van de diepte-interviews werd een door de opdrachthouder beproefde aanpak gehanteerd, namelijk:

1. Het interview zelf werd afgenomen door twee personen van het studieconsortium van de opdrachtnemer. Op die manier was er voldoende ruimte voor de onderzoekers om notities te nemen en werd over een te subjectieve interpretatie door de interviewers gewaakt.



2. Na het interview werd het voorlopige eindverslag (de verslagfiche) zo snel mogelijk opgemaakt, voortgaande op de reeds tijdens het gesprek geregistreerde notities, zodat zo veel mogelijk nuances opgenomen konden worden.
3. Vervolgens werd het verslag ter informatie en controle naar de respondent gestuurd. Op deze manier konden eventuele incorrecte interpretaties nog rechtgezet worden en kreeg de respondent de kans om eventuele bijkomende informatie te verschaffen.

In een face-to-face gesprek was het mogelijk om onmiddellijk in te spelen op de aspecten die tijdens het gesprek aan bod kwamen.

Er werd voor geopteerd om de gesprekspartners afzonderlijk te spreken. Deze gesprekken hadden tot doel informatie en standpunten te verzamelen (ter aanvulling en aftoetsing van de reeds voorgaande desk research en documentenonderzoek), en niet het confronteren van (mogelijk verschillende) meningen en belangen.

Tijdens het interview werden de vragen van de vragenlijst overlopen. De interviewers trachtten zo goed als mogelijk de structuur en de volgorde, en ook de timing, van het gesprek in de hand te houden en waar nodig (bij) te sturen. Het interviewduo aan de zijde van de opdrachtgever beschikte over de nodige kennis en ervaring om de antwoorden en reacties van de bevroegde lokale toezichthouders binnen de opdracht – en meer algemeen binnen de ruimere context – te kaderen en om desgevallend relevante bijvragen te stellen.

Ook werd de nodige aandacht besteed aan de verschillende cases. De in vorige fase uitgewerkte cases werden aan de te bevroegen lokale toezichthouders voorgelegd en besproken.

## **6.4 Verslaggeving in verslagfiches**

Het was van belang de relevante data en informatie op een overzichtelijke wijze ter beschikking te stellen. Per gemeente werd een standaard verslagfiche opgemaakt aan de hand waarvan de bevraging voor elke gemeente op dezelfde wijze kon worden aangepakt, en waarin de te onderzoeken aspecten en verzamelde informatie op gestructureerde wijze werden neergeschreven.

De opdrachtnemer maakte tijdens de startvergadering reeds een voorbeeld van een verslagfiche op ter bespreking met de opdrachtgever. In Bijlage 1 is de verslagfiche (tevens de vragenlijst) opgenomen. In de linkerkolom van de verslagfiches staan de te onderzoeken aspecten (de vragen) en in de rechterkolommen moeten de antwoorden en reacties te staan. Bij aanvang van de opdracht werd, in overleg met de Begeleidingscommissie, definitief vastgelegd hoe de vragenlijst (en dus ook de verslagfiche) optimaal kon ingedeeld worden.

Het opmaken van dergelijke fiche stelde de opdrachtnemer eveneens in staat om op eenvoudige en overzichtelijke wijze te ontdekken (en tegelijk weer te geven) in welke aspecten de voor dit onderzoek geselecteerde gemeenten van elkaar verschillen of gelijkenissen vertonen.

Door het gebruik van dergelijke fiches werd het mogelijk om per gemeente één document op te maken met daarin enerzijds een inventaris van alle relevante aspecten, informatie en aandachtspunten, en anderzijds een verslag van het interview.

De informatie is op zodanige wijze verzameld, gestructureerd en reeds verwerkt in de verslagfiches zodat ze gebruiksklaar voor de erop volgende verwerkings- en analysefase van de studieopdracht.

## **7. VERWERKING EN ANALYSE VAN DE VERSLAGFICHES**

### **7.1 Verwerking van de informatie in de verslagfiches**

Van elke verslagfiche werd een geanonimiseerde eindversie gemaakt. De 27 anonieme verslagfiches (Excel-bestanden) werden op CD-rom samen met de definitieve versie van het eindrapport aan de opdrachtgever overgemaakt.

Om de kwalitatieve analyse van de uit de gesprekken bekomen informatie goed te kunnen duiden, zijn de antwoorden uit de 27 verslagen ook per vraag of per bundel vragen weergegeven in tabellen (zie Bijlage 4). Dat maakt het mogelijk om bepaalde aandachtspunten, succesfactoren, goede (praktijk)voorbeelden en problemen en knelpunten horizontaal - over de gemeenten heen - te traceren.

De CD-rom samen met Bijlage 4 vormen de geanonimiseerde databank waarin de gegevensverzameling uit alle 27 interviews is gebundeld.

### **7.2 Analyse van de informatie in de verslagfiches**

Per vraag of bundel vragen zijn de antwoorden in een reeks tabellen (Bijlage 4) geregistreerd voor alle 27 bevraagde gemeenten (aangeduid met *G1* tot en met *G27*).

De volgorde van onderstaande hoofdstukken en daarbij horende vragen komt overeen met die van de vragenlijst.

Volgende tabellen zijn opgenomen in Bijlage 4:

- Tabel 1: Milieuvergunningplichtige inrichtingen
- Tabel 2: Organisatie en bezetting dienst Leefmilieu
- Tabel 3: Milieuvergunningen en toezicht (1)
- Tabel 4: Milieuvergunningsaanvragen en toezicht (2)
- Tabel 5: Toezichthouders waar de gemeenten beroep op kunnen doen
- Tabel 6: Lokaal beleid inzake milieu
- Tabel 7: Milieuhandhavingsbeleid / programma
- Tabel 8: Aard (optreden) toezicht
- Tabel 9: Raakvlakken met Zonaal Veiligheidsplan
- Tabel 10: Kennis juridische middelen
- Tabel 11: Beschikbaarheid over technische middelen
- Tabel 12: Beschikbaarheid over logistieke middelen
- Tabel 13: Financiële werkingsmiddelen toezichthouders

- Tabel 14: Organisatorische middelen van de toezichthouders
- Tabel 15: Opleiding en bijscholing toezichthouders
- Tabel 16: Andere middelen van de toezichthouders
- Tabel 17: Overleg – terugkoppeling – samenwerking toezichthouders
- Tabel 18: Communicatie van de toezichthouders over de uitvoering van hun taken
- Tabel 19: Tijdsbesteding toezichthouders
- Tabel 20: Tijdsbesteding gedeelde (aangestelde) toezichthouders
- Tabel 21: Terreinkennis en zelfstandigheid van toezichthouders
- Tabel 22: Gebruik juridische middelen
- Tabel 23: Toezichtsrechten hoger ambt
- Tabel 24: Bezetting en takenpakket dienst leefmilieu in functie van toezicht
- Tabel 25: Bezetting en takenpakket toezichthouders in functie van toezicht
- Tabel 26: Evaluatie milieuhandhavingsprogramma door de toezichthouders
- Tabel 27: Evaluatie van de beschikbare middelen door de toezichthouders (1): technische en logistieke middelen
- Tabel 28: Evaluatie van de beschikbare middelen door de toezichthouders (2): financiële middelen
- Tabel 29: Evaluatie van de beschikbare middelen door de toezichthouders (3): organisatorische middelen en opleiding/bijtscholing
- Tabel 30: Milieuhandhavingscontroles en –acties in 2011
- Tabel 31: Evaluatie communicatie tussen toezichthouders en andere instanties
- Tabel 32: Evaluatie (aanpak) handhaving naar resultaten toe
- Tabel 33: Evaluatie van (de invloed van het takenpakket van een toezichthouder op) het welzijn van de toezichthouders
- Tabel 34: Voornaamste knelpunten / verbeterpunten
- Tabel 35: Voornaamste positieve punten / opportuniteiten
- Tabel 36: Knelpunten / verwachtingen uit (mogelijke) toekomstige evoluties of wijzigingen in beleid/wetgeving
- Tabel 37: Bijkomende wenselijke ondersteuning / samenwerkingsverbanden
- Tabel 38: Reeks 1 – Case 1

- Tabel 39: Reeks 1 – Case 2
- Tabel 40: Reeks 1 – Case 3
- Tabel 41: Reeks 2 – Case 1
- Tabel 42: Reeks 2 – Case 2
- Tabel 43: Reeks 2 – Case 3
- Tabel 44: Reeks 2 – Case 4

De volgorde van onderstaande hoofdstukken en daarbij horende vragen komt overeen met die van de vragenlijst.

Elk hoofdstuk bestaat uit de omschrijving van welke vraag of vragen werden gesteld (met de nodige duiding, interpretatie of nuancering), een verwijzing naar de tabellen in Bijlage 4 en tenslotte een aantal vaststellingen, bedenkingen of aandachtspunten.

De opsomming van de vaststellingen en aandachtspunten – per vraag of bundel vragen – dient als insteek voor de conclusies en de aanbevelingen.

### **7.2.1 Situering bevraagde gemeente**

Op basis van vragen 1 tot en met 24 kan men de bevraagde gemeenten in kaart brengen:

- Een eerste reeks vragen (1 tot en met 3) brengt de algemene karakteristieken van de gemeenten in beeld;
- Een tweede reeks vragen (4 tot en met 11 en vraag 39) zoemt dieper in op de milieudienst van de gemeenten, hun bestaffing en werking;
- In een derde reeks vragen (12 tot en met 24) komt de organisatie van het lokale toezicht aan bod en worden de profielen van de lokale toezichthouders beschreven.

#### **7.2.1.1 Algemene karakteristieken van de gemeente (vragen 1 tot en met 3)**

In Tabel 1 in Bijlage 4 wordt voor alle gemeenten weergegeven hoeveel milieuvergunningplichtige inrichtingen (klasse 3, klasse 2 en klasse 1) op hun grondgebied zijn gelegen, en hoe die inrichtingen (in grote lijnen) kunnen worden gecategoriseerd. Hier werd ook gevraagd naar de bron (databank, fiches, inventarisatie) van de cijfers, waarmee de betrouwbaarheid ervan kon ingeschat worden.

## *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

### 7.2.1.1.1 Organisatie lokale milieuhandhaving

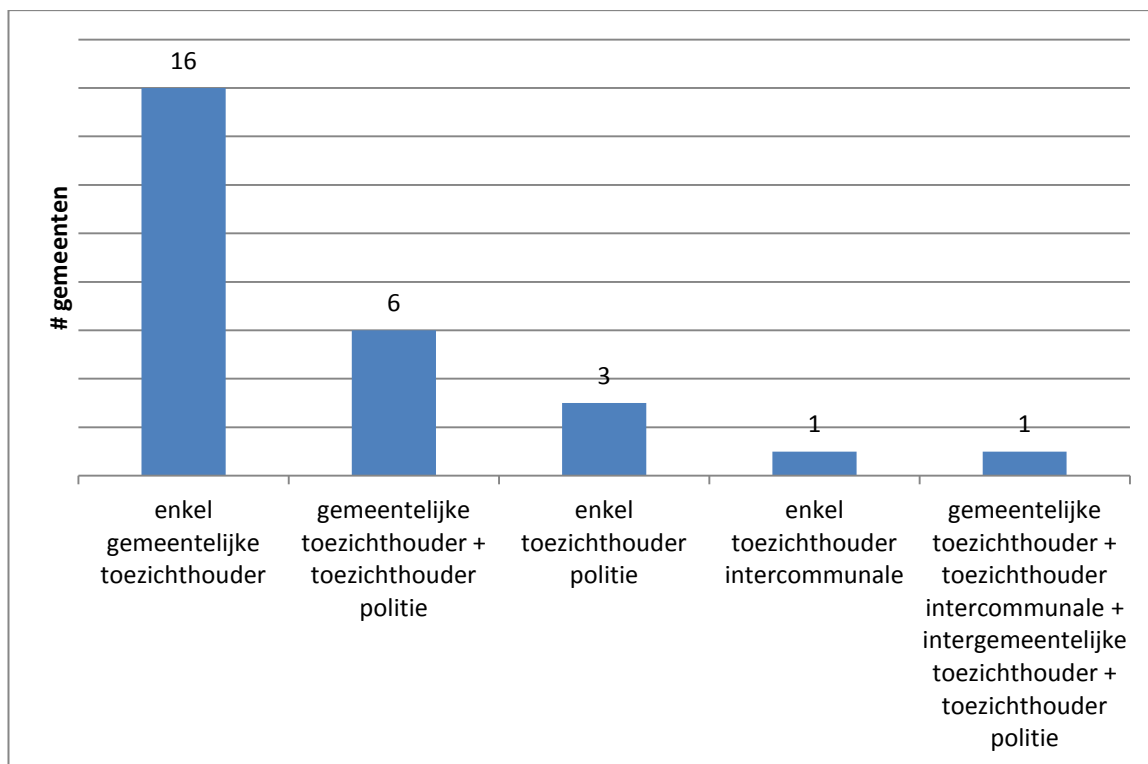
Alle bevroagde gemeenten kunnen beroep doen op minstens 1 aangestelde lokale toezichthouder. Deze werkt, ofwel binnen de eigen gemeente of politiezone, ofwel binnen de intercommunale waarbij de gemeente is aangesloten (al dan niet in combinatie met een aantal intergemeentelijke toezichthouders). Ook een combinatie van deze types toezichthouders komt voor (zie Figuur 1).

De toezichthouders van 7 gemeenten kunnen ook rekenen op één of meerdere personen, binnen of buiten hun eigen dienst, die hen feitelijk ondersteunen bij het uitoefenen van hun toezichtstaken, een zogenaamde feitelijke toezichthouder. In sommige gevallen is er zelfs sprake van co-toezicht door de aangestelde en de feitelijke toezichthouders (Zie Figuur 2).

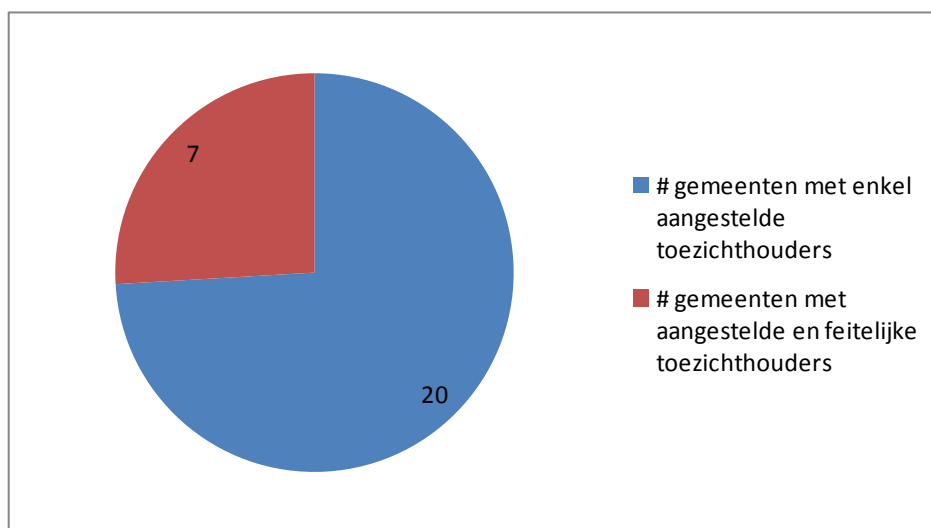
Figuur 3 geeft de relatie weer tussen het aantal toezichthouders en de Dexia-typologie. Enkele vaststellingen hierbij zijn:

- 10 van de 14 woongemeenten, landelijke gemeenten en toeristische gemeenten hebben maximum 2 toezichthouders.
- 4 van de 9 semistedelijke, agglomeratie- of centrumgemeenten hebben maximum 2 toezichthouders.
- 1 gemeente uit de groep woon-, landelijke of toeristische gemeenten beschikt over meer dan 5 toezichthouders.

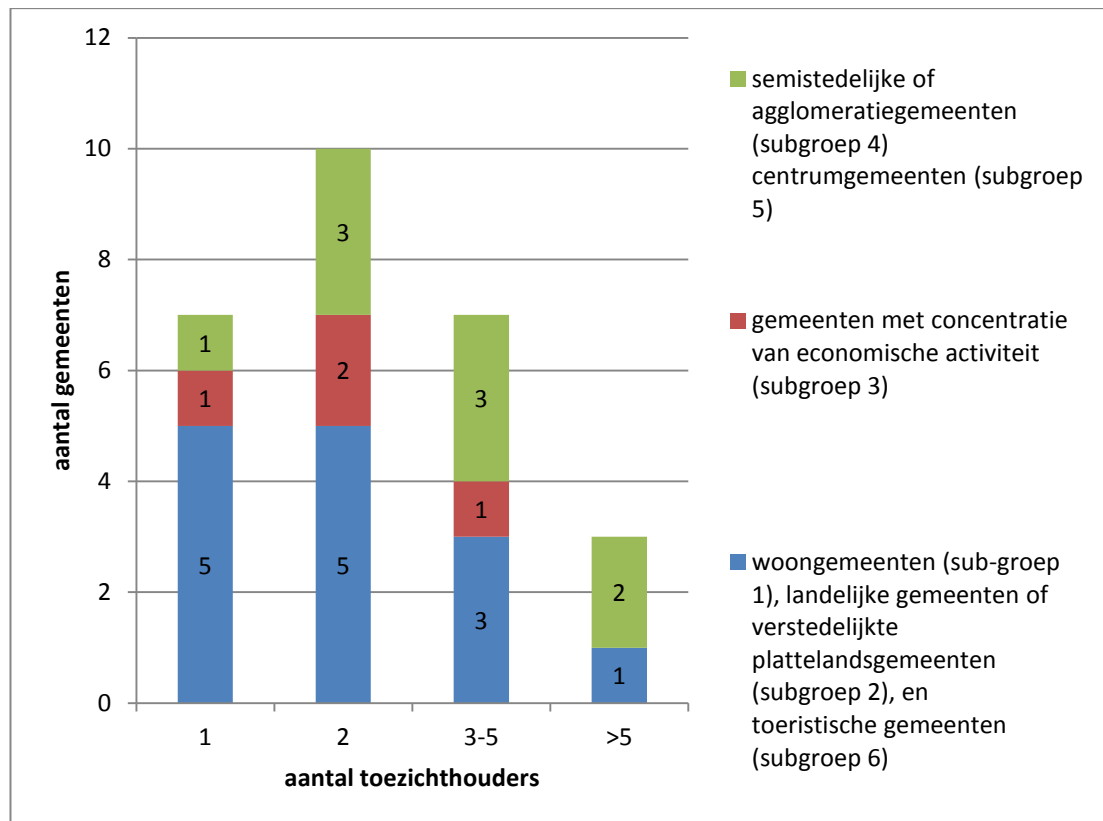
Een duidelijke correlatie tussen het type gemeente en het aantal toezichthouders is er dus niet.



Figuur 1: Organisatie van het toezicht in de gemeente (aangestelde toezichthouders)



Figuur 2: Aantal aangestelde en feitelijke lokale toezichthouders per gemeente

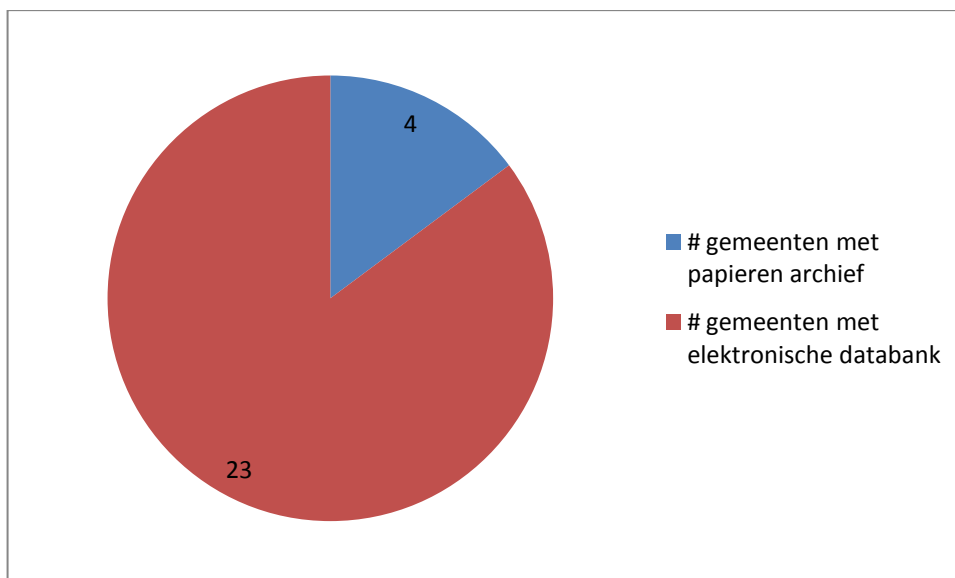


Figuur 3: Aantal lokale toezichthouders per gemeente in verband met het type gemeente volgens de (subgroepen in de) *Dexia-typologie*

#### 7.2.1.1.2 Milieuvergunningsplichtige inrichtingen: aantal en databanken

Elke gemeente beschikt over een databank of systeem om de milieuvergunningsaanvragen in op te nemen en verder op te volgen. Een waaier aan databanken en systemen werd opgesomd. Van elektronische databanken in aangekochte softwarepakketten (bijvoorbeeld Cipal, Cemos/Cevi, Remmicom, Cyrinx), over door de gemeenten ontwikkelde eigen databanken en fiches in Word, Excel of Access – al dan niet gekoppeld aan GIS-toepassingen, tot kasten en fardes waar de papieren dossiers worden bijgehouden. In 4 gemeenten worden de (aanvragen voor) milieuvergunnings- en meldingsplichtige inrichtingen bijgehouden in een papieren archief. De overige 23 gemeenten beschikken over een elektronische databank (zie Figuur 4).





Figuur 4: Bron milieuvergunning- of meldingsplichtige inrichtingen

Een vaak gehoorde klacht is dat de elektronische databanken niet altijd even gebruiksvriendelijk zijn. Ze zijn te omslachtig, er zijn weinig automatische wijzigingen en update bijvoorbeeld naar aanleiding van klassewijzigingen mogelijk. Daarom worden ze niet altijd (ten volle) in gebruik genomen. Daarenboven blijkt het voor een aantal milieuableidenden niet eenvoudig, soms onmogelijk om bepaalde gegevens (zoals bijvoorbeeld het aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen) uit de databanken te halen. Bijgevolg bevatten deze databanken niet altijd informatie die er zou moeten inzitten, en blijven gegevens zonder actualiteitswaarde of foute informatie in de systemen zitten (bijvoorbeeld tijdelijke en vervallen vergunningen).

Er werd tijdens de gesprekken aangegeven dat de cijfers niet altijd 100% accuraat zijn, en dat het soms om realistische schattingen gaat. De aantallen klasse 3-, 2- en 1-inrichtingen, en de verhoudingen ertussen, geven over het algemeen wel een goed beeld van het *Vlaemland* in elke gemeente.

2 gemeenten konden geen cijfers geven voor het aantal milieuvergunning- en meldingsplichtige inrichtingen. De databanken waren niet bruikbaar of wegens tijdsgebrek kon er geen tijd worden gestoken in het verzamelen van deze gegevens:

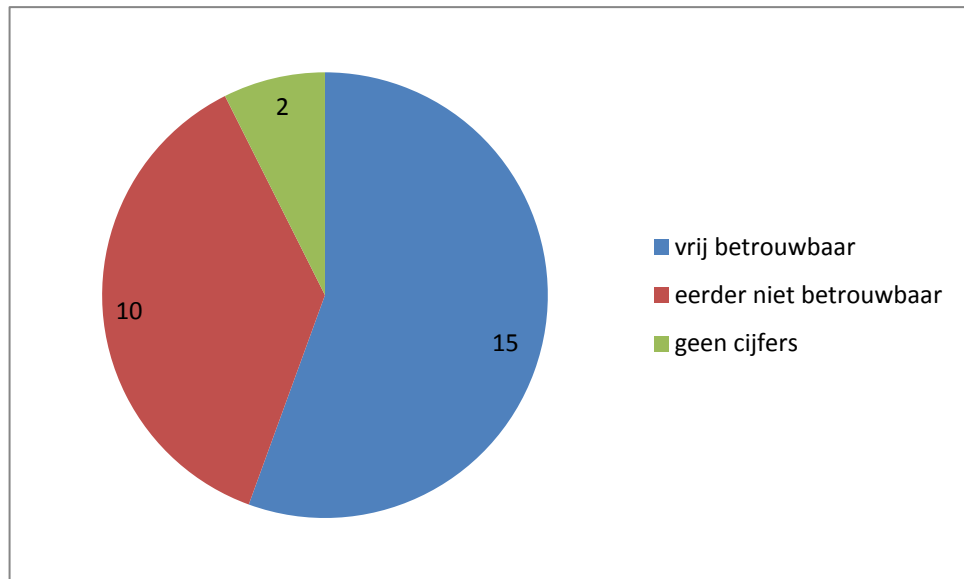
- 1 gemeente is een woongemeente, meer bepaald een agglomeratiegemeente met tertiaire activiteit;
- 1 gemeente is een landelijke gemeente of verstedelijkte plattelandsgemeente, meer bepaald een landelijke gemeente of verstedelijkte plattelandsgemeente met sterk demografische groei.

In Figuur 5 wordt de verdeling gegeven tussen het aantal gevallen waarin de toezichthouder de cijfers hetzij als vrij betrouwbaar, hetzij als eerder niet betrouwbaar omschreef:

- In 2 gemeenten konden geen cijfers voor het aantal Vlaeminrichtingen worden gegeven.

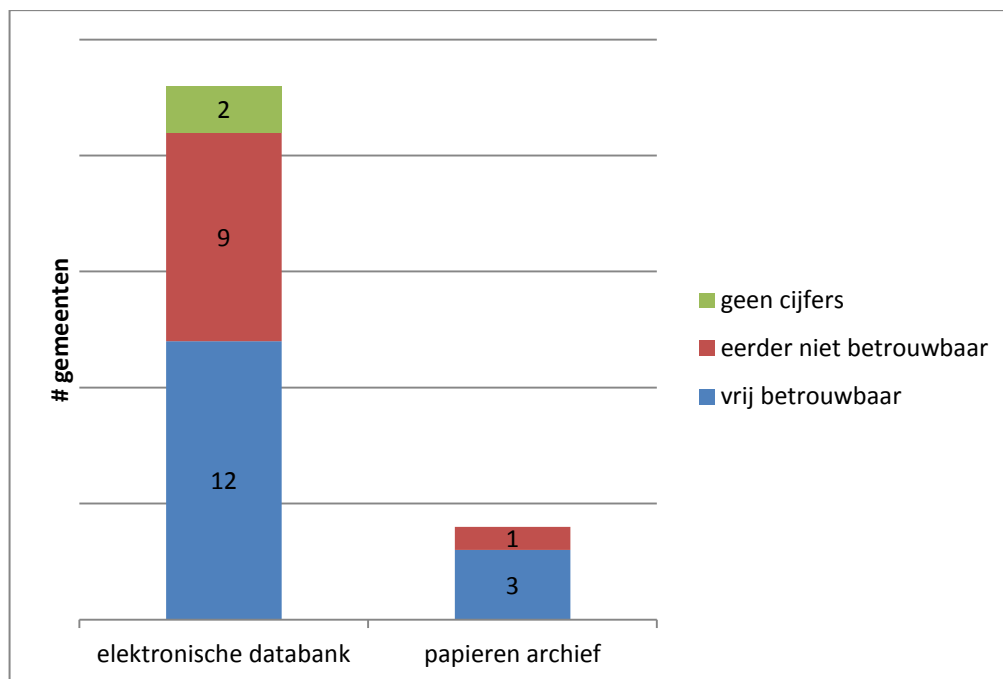
- In 15 gemeenten werden de cijfers voor het aantal milieuvergunningen- en meldingsplichtige inrichtingen als vrij betrouwbaar beschouwd.
- In 10 gemeenten werden de aantallen als eerder niet betrouwbaar ingeschat.

Er is geen verband tussen enerzijds het oordeel van de gemeenten over de betrouwbaarheid van de cijfers voor de milieuvergunningen- en meldingsplichtige inrichtingen op hun grondgebied en anderzijds het type gemeenten (op basis van de *Dexiatypologie*).



Figuur 5: Oordeel van de gemeenten over de betrouwbaarheid van het aantal milieuvergunningen- en meldingsplichtige inrichtingen

Figuur 6 relateert de betrouwbaarheid aan de aard van de bron waaruit deze cijfers worden gehaald (papierarchieven of elektronische databanken).



Figuur 6: Oordeel van de gemeenten over de betrouwbaarheid van het aantal milieuvergunningen- en meldingsplichtige inrichtingen, in functie van bron (papieren archief versus elektronische databank)

De vraag naar de karakterisatie van de milieuvergunningplichtige inrichtingen (bijvoorbeeld industrie, landbouw), werd in de meeste gevallen vlot beantwoord. De meeste milieuambtenaren kennen hun gemeente goed en al lang, waardoor dit parate kennis bleek te zijn. Zelden werd hierbij echter uitdrukkelijk verwezen naar hun vergunningendatabank of -systeem. De door de lokale toezichthouders of milieuambtenaren genoemde sectoren (bijvoorbeeld: landbouw, KMO-zones, ambachtelijke bedrijven, industrie, horeca), geven voor het grootste deel van de gemeenten wel aan hoe de gemeenten getypeerd kunnen worden. In 5 gemeenten werd bij deze vraag geantwoord dat de sectoren voor de 3 klassen inrichtingen heel divers is en er geen lijn in te trekken is.

Geen enkele milieuambtenaar of toezichthouder gaf uitdrukkelijk aan vragende partij te zijn voor een beter (aanbod van) milieuvergunningenregistratiesysteem of -databank, ook al blijkt de vergunningenhistoriek en een vergunningendatabank – zo blijkt uit de cases – een belangrijk middel en een waardevolle informatiebron bij lokaal toezicht.

#### 7.2.1.2 Dienst leefmilieu (vragen 4 tot en met 11 en vraag 39)

Tabel 2 in Bijlage 4 geeft weer hoe de milieudiensten van de gemeenten zijn georganiseerd.

De milieudiensten werden in kaart gebracht aan de hand van volgende vragen:

- *Beschikt de gemeente over een eigen, afzonderlijke dienst leefmilieu?*

Bijkomend werd gevraagd de organisatie van de dienst te duiden aan de hand van een organigram.

- *Indien de gemeente over geen eigen, afzonderlijke dienst leefmilieu beschikt, met welke dienst wordt dan samengewerkt – of welke dienst neemt (of personen nemen) de taken inzake leefmilieu waar?*
- *Hoeveel personen hebben taken inzake leefmilieu, en hoeveel voltijds equivalenten (VTE) vertegenwoordigen die personen?*

Met personen die taken inzake leefmilieu hebben, wordt bedoeld die personen die taken hebben inzake het milieubeleid, handhaving(sbeleid) en vergunningen (inclusief de administratie daarbij). Uitgezonderd zijn de personen die uitsluitend werken rond ruimtelijke ordening stedenbouw, duurzame ontwikkeling en noord-zuid relaties, of die werken voor de groendienst, containerparken, enzovoort.

- *Geef een korte omschrijving van het takenpakket van de personen met een taak inzake leefmilieu.*

Hierbij werden – indien beschikbaar – de functiebeschrijvingen van deze ambtenaren opgevraagd. Indien geen functiebeschrijvingen beschikbaar waren, werden hun taken bondig omschreven en toegelicht.

In Tabel 3 in Bijlage 4 staan de antwoorden op vraag 39 van de vragenlijst: *Is de lokale toezichthouder ook de persoon die advies verstrekt bij milieuvergunningaanvragen?*

Deze vraag is enkel relevant bij gemeenten waar minstens 1 lokale toezichthouder ambtenaar van de gemeente(lijke milieudienst) is of toezichtstaken waarneemt binnen de intercommunale waartoe de gemeente is aangesloten. Bij gemeenten die deel uitmaken van de bevroegde doelgroep van deze studie en waar de toezichtstaken door bijvoorbeeld enkel de politie worden waargenomen, diende deze vraag niet te worden gesteld – of kon er van uitgegaan worden dat het antwoord op deze vraag negatief is.

Tabel 4 in Bijlage 4 geeft aan *of, en in welke mate, er systematisch een plaatsbezoek uitgevoerd wordt door personen die zijn aangesteld als toezichthouder in de zin van het Milieuhandavingsdecreet, wanneer er een advies wordt gegeven in het kader van milieuvergunningaanvraagdossiers*. De respondenten konden kiezen uit volgende antwoordmogelijkheden: *altijd, heel vaak, soms, zelden en nooit*.

In diezelfde tabel staat ook telkens het percentage van de tijd die wordt besteed aan dergelijke plaatsbezoeken door die gemeentelijke ambtenaar die tevens -toezichthouder is ten opzichte van de totale beschikbare tijd van alle personen met taken inzake leefmilieu.

Tenslotte wordt in de tabel ook vermeld *of dergelijke plaatsbezoeken toch als toezicht (zoals in deze studie opgevat) worden beschouwd*. Reacties of duiding hierbij door de bevroegde toezichthouders staan ook in de tabel opgenomen.

Bij de antwoorden verwerkt in Tabel 3 en Tabel 4 (in Bijlage 4) werd voorafgaandelijk aan de bevroegde toezichthouders uitdrukkelijk en duidelijk aangegeven dat plaatsbezoeken en controles naar aanleiding van milieuvergunningaanvragen buiten de scope van dit onderzoek vallen, en in het kader van deze studie niet als toezicht worden beschouwd. Er werd toegelicht dat deze vragen worden gesteld omdat dit toch relevante informatie kan zijn om andere resultaten in te kaderen of mee te vergelijken.

## Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten

### 7.2.1.2.1 Milieudienst en personen met taken inzake leefmilieu

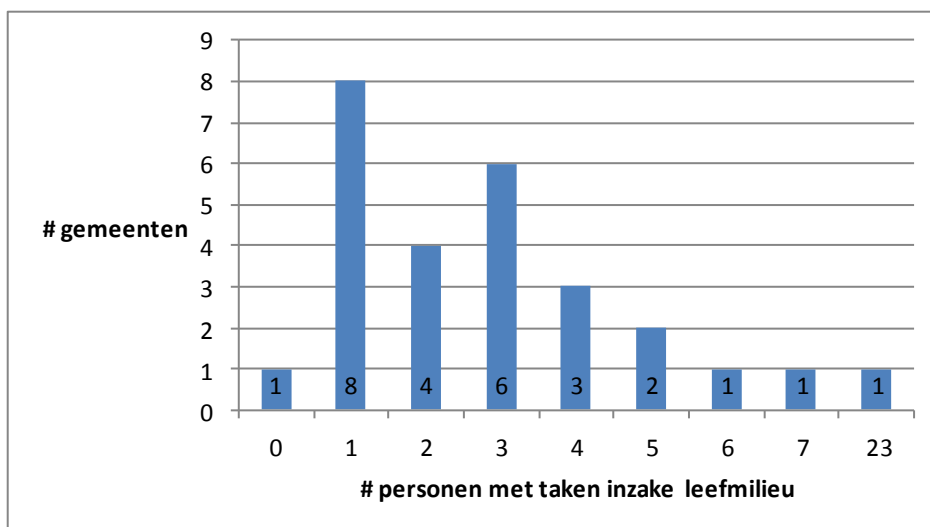
Op 2 gemeenten na, is er binnen elke bevraagde gemeente een afzonderlijke milieudienst:

- In 1 van de gemeenten zonder afzonderlijke milieudienst neemt 1 gemeentelijke ambtenaar alle taken waar, inclusief deze inzake milieu.
- De andere gemeente kan binnen de eigen diensten geen beroep doen op een ambtenaar voor taken inzake leefmilieu maar doet hiervoor een beroep op de intercommunale waarbij ze is aangesloten.

De benamingen en samenstellingen van deze diensten variëren, bijvoorbeeld dienst leefmilieu, dienst milieu en duurzaamheid, dienst milieu en landbouw. Ook de gemeentelijke organisatiestructuur waarin de milieudienst valt, verschilt van gemeente tot gemeente, bijvoorbeeld onder een overkoepelende technische dienst of een dienst grondgebiedzaken, of onderdeel van een afdeling ruimte en omgeving.

Doorgaans bestaat een milieudienst uit meer dan 1 persoon. Het aantal ambtenaren dat (volledig of deels) taken inzake leefmilieu (zoals in de vragenlijst omschreven en afgebakend) heeft, is meestal lager (zie Figuur 7):

- 8 gemeenten beschikken over 1 ambtenaar met taken inzake leefmilieu.
- 4 gemeenten beschikken over 2 ambtenaren met taken inzake leefmilieu.
- 6 gemeenten beschikken over 3 ambtenaren met taken inzake leefmilieu.
- 3 gemeenten beschikken over 4 ambtenaren met taken inzake leefmilieu
- 2 gemeenten beschikken over 5 ambtenaren met taken inzake leefmilieu
- 1 gemeente beschikt over 1 ambtenaar met taken inzake leefmilieu.
- 1 gemeente beschikt over 6 ambtenaren met taken inzake leefmilieu.
- 1 gemeente beschikt over 7 ambtenaren met taken inzake leefmilieu.
- 1 gemeente beschikt over 23 ambtenaren met taken inzake leefmilieu.



Figuur 7: Aantal personen binnen de gemeentelijke milieudienst met taken inzake leefmilieu

Uit de functiebeschrijvingen van de gemeentelijke ambtenaren met taken inzake leefmilieu, blijkt dat lokaal toezicht in de meeste gemeenten slechts een klein onderdeel van de takenpakketten uitmaakt en daarenboven generiek omschreven is. De functiebeschrijvingen van deze ambtenaren zijn, wat het lokale toezicht betreft, niet afgestemd op - of gespecificeerd in de zin van – het Milieuhandhavingsdecreet. In 1 van de bevroegde gemeenten daarentegen is er wel een heel duidelijke functie omschrijving voor de lokale toezichthouder. Deze gemeente beschikt over een eigen afzonderlijke dienst milieutoezicht.

De taken en verantwoordelijkheden van de ambtenaren met taken inzake leefmilieu zijn in quasi alle gemeenten enorm ruim en divers. De nadruk ligt, zowel in termen van tijdsbesteding als in termen van prioriteiten, vaak op het behandelen van milieuvergunningsaanvragen. Dergelijke ruime takenpakketten hebben als gevolg dat er voor toezicht weinig tijd is voorzien, en er ook relatief weinig tijd wordt – en kan worden – vrijgemaakt.

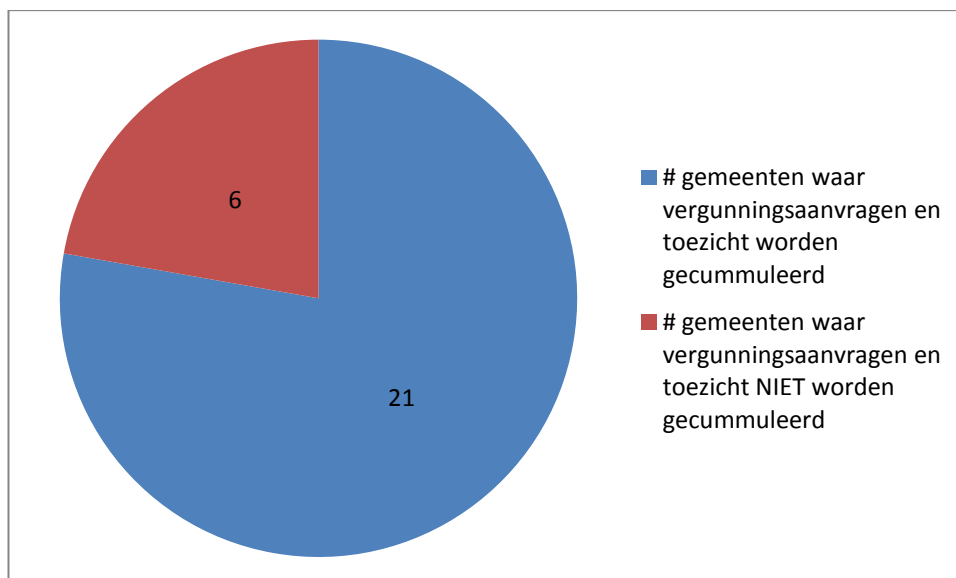
#### 7.2.1.2.2 Adviesverlening in het kader van milieuvergunningsaanvragen en milieutoezicht

Uit Figuur 8 blijkt dat in 21 van de 27 gemeenten de lokale toezichthouder ook diegene is die advies verleent in het kader van milieuvergunningsaanvragen.

Bij de 6 andere gemeenten worden deze taken gesplitst over 2 verschillende entiteiten of personen:

- 5 van deze 6 gemeenten hebben het toezicht uitbesteed aan de politie of een intercommunale, en behandelen zelf de vergunningsaanvragen.
- 1 van deze 6 gemeenten heeft binnen de eigen milieudienst beide taken toegekend aan 2 verschillende ambtenaren.

De lokale toezichthouder van 1 gemeente gaf hierbij uitdrukkelijk te kennen dat hij een deontologisch probleem heeft met het samen uitoefenen van enerzijds de adviestaken bij vergunningsaanvragen en anderzijds de toezichtstaken. Zijn optreden als lokale toezichthouder wordt hierdoor beïnvloed, in die zin dat hij zich in de milieuvergunningsprocedure zodanig zal trachten op te stellen dat er nadien zo weinig mogelijk toezicht nodig is. Indien bij vergunningsaanvragen onregelmatigheden zouden worden vastgesteld tijdens een plaatsbezoek bijvoorbeeld, zal hij uitgebreid en verregaand bemiddelend optreden om niet in zijn rol als toezichthouder te moeten stappen.



Figuur 8: Cummulatie takenpakket toezicht en adviesverlening milieuvergunningsaanvragen

Van de 21 gemeenten waar de lokale toezichthouder ook de milieuvergunningsaanvragen behandelt, zijn er:

- 5 waarbij altijd een plaatsbezoek in de aanvraagfase wordt gebracht door de gemeentelijke ambtenaar of toezichthouder,
- 6 waar dat heel vaak gebeurt
- 6 waar dat soms gebeurt, en
- 4 waar dat zelden gebeurt.

Onderbezetting of een goede kennis van de ambtenaar van zijn gemeente en inrichtingen zijn de belangrijkste redenen waarom er maar soms of zelden een plaatsbezoek wordt gebracht.

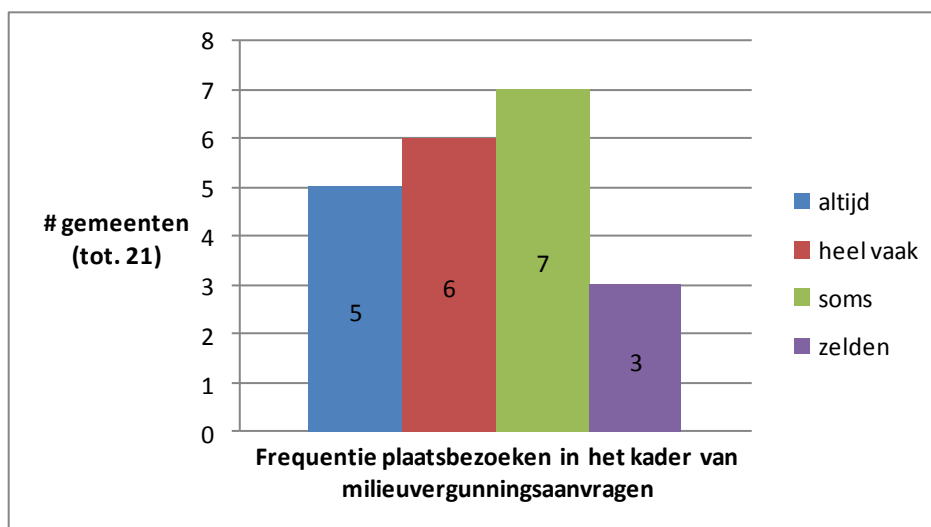
Doorgaans worden de plaatsbezoeken gebracht in het kader van aanvragen voor klasse 2-inrichtingen. Af en toe worden ook klasse 1-bedrijven bezocht, bijvoorbeeld indien het om een gevoelig of interessant geval gaat (Figuur 9).

De 5 gemeenten waarvoor werd aangegeven dat altijd een plaatsbezoek werd gebracht, kunnen allen beroep doen op 1 of 2 gemeentelijke toezichthouder. Het aantal klasse 2-inrichtingen in deze gemeenten varieert tussen 20 en 400 en het aantal klasse 3-inrichtingen varieert tussen 160 en 1.551.

De 4 gemeenten waarvoor werd aangegeven dat er zelden een plaatsbezoek werd gebracht in het kader van milieuvergunningsaanvragen, kunnen allen beroep doen op 1 of 2 gemeentelijke toezichthouders. 1 van die gemeenten kan naast zijn gemeentelijke toezichthouder ook beroep doen op een toezichthouder van de politie. Het aantal klasse 2- en 3-inrichtingen in deze gemeenten kon voor 2 gemeenten niet worden gegeven, en voor de andere 2 gemeenten is dit respectievelijk 300 en 2.700, en 500 en 2.567.

Een verband tussen de frequentie waarmee plaatsbezoeken worden gebracht en enerzijds het aantal en de soorten toezichthouders, en anderzijds het aantal

milieuvergunningplichtige inrichtingen (de opgegeven cijfers voor klasse 2 en klasse 3) is er op basis van deze gegevens uit de bevraging niet.



Figuur 9: Frequentie van de plaatsbezoeken door de lokale toezichthouder in het kader van milieuvergunningaanvragen

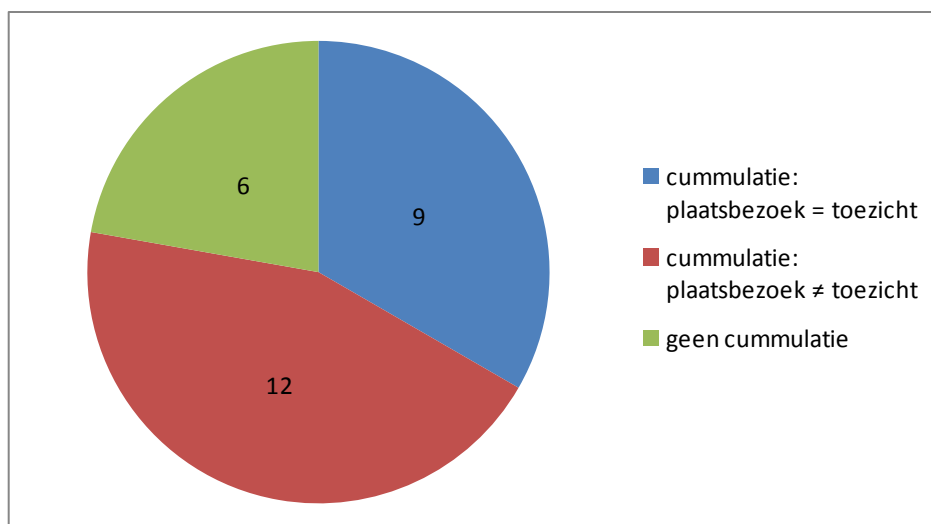
De lokale toezichthouders van 9 van de 21 gemeenten waar de lokale toezichthouder ook diegene is die advies verleent in het kader van milieuvergunningaanvragen, beschouwen hun houding en optreden tijdens deze plaatsbezoeken niet als toezicht.

De lokale toezichthouders van 12 van de 21 gemeenten waar de lokale toezichthouder ook diegene is die advies verleent in het kader van milieuvergunningaanvragen, beschouwen hun plaatsbezoeken daarentegen wel als toezicht (in de zin van deze studie). Zie

Figuur 10.

Voor 8 van die 12 gemeenten waar plaatsbezoeken ook als toezicht worden beschouwd, wordt het milieuvergunningetraject gebruikt om onregelmatigheden die tijdens een plaatsbezoek worden opgemerkt, aan te kaarten en op te lossen (bijvoorbeeld door het opleggen van bijzondere voorwaarden of het opnemen van aandachtspunten in de vergunning). Dit was ook het geval voor de gemeente wiens milieuvergunningaanvragen en toezicht samen waren uitbesteed aan de intercommunale waarbij ze is aangesloten. Ook mondelinge raadgevingen worden vaak gebruikt (dit werd tijdens 8 interviews uitdrukkelijk aangegeven), hoewel raadgevingen door de toezichthouders zelf doorgaans niet als toezicht worden gekwalificeerd. Hetzelfde geldt voor aanmaningen. Indien aanmaningen worden gebruikt, worden die niet altijd (even nauwkeurig) opgevolgd. PV's worden zelden geschreven tijdens plaatsbezoeken in het kader van milieuvergunningaanvragen, tenzij flagrante onregelmatigheden worden vastgesteld.





Figuur 10: Plaatsbezoek in het kader van milieuvergunningaanvragen wordt als toezicht beschouwd door de lokale toezichthouder

### 7.2.1.3 Toezichthouders (vragen 12 tot en met 24)

In Tabel 5 (in Bijlage 4) wordt een overzicht gegeven van hoe de gemeente haar lokaal toezicht organiseert naar personen (en profielen) en betrokken diensten toe.

Vooraan wordt in Tabel 5 voor elke gemeente nogmaals bondig geschetst welke toezichtsorganisatie er is, en welke aandachtspunten of problemen er zijn, tot voor kort waren of er zitten aan te komen in de nabije toekomst.

De antwoorden op volgende vragen zijn samengebundeld in deze tabel:

- *Waarom zijn er - in voorkomend geval - (nog) geen of onvoldoende lokale toezichthouders zoals vereist in het Milieuhandhavingsdecreet?*

*En, werden er – in voorkomend geval - remediërende maatregelen genomen of zullen deze nog genomen worden om aan deze situatie te verhelpen, rekening houdende met de wettelijke verplichtingen in dit verband?*

- *Op hoeveel (al dan niet aangestelde) personen met toezichtstaken kan de gemeente zelf beroep doen (in totaal)? En, hoeveel voltijds equivalenten (VTE) vertegenwoordigen die personen?*

Onder personen met toezichtstaken vallen ook personen die inspecties doen inzake geluid, maar geen GAS-ambtenaren, en bijvoorbeeld ook niet de politiemann die de toezichtstaken van de boswachter overneemt bij diens afwezigheid.

*En, tot welke dienst behoren deze personen: (eigen) dienst leefmilieu (indien aanwezig), lokale politie, de politiezone, een andere gemeente (in het kader van een samenwerking met een andere gemeente), een intercommunale?*

En:

- *Wat is hun basisopleiding (diploma)?*
- *Wat is het totaal aantal jaren ervaring inzake milieutoezicht - zowel binnen als buiten hun huidige functie?*
- *Zijn ze aangesteld als toezichthouder? En is hun aanstelling voorgelegd aan de afdeling Milieuvergunningen van het Departement LNE – Hoofdbestuur?*
- *En, welke specifieke, functiegerichte opleidingen hebben deze personen gevolgd? Vlarem-opleiding (cf. oude artikel 58), (nieuwe) opleiding toezichthouder (Milieuhandhavingsdecreet), opleidingstoezicht geluidshinder (Besluit Vlaamse regering 7 november 1984), of nog andere functiegerichte opleidingen*

### *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

#### 7.2.1.3.1 Wettelijk verplicht aantal aangestelde toezichthouders

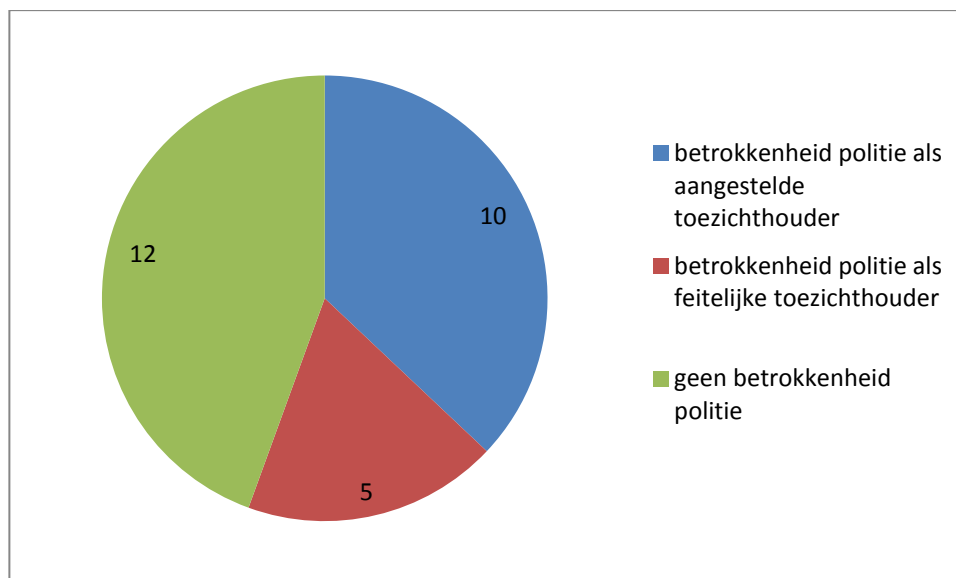
Slechts 2 van de 27 bevroegde gemeenten beschikken niet over het wettelijk verplicht aantal aangestelde toezichthouders. Het betreft 2 gemeenten waarbij het lokale toezicht volledig werd uitbesteed, in 1 gemeente aan een intercommunale en in een andere gemeente aan een politiezone. In beide gevallen kwam naar voor dat de gemeentebesturen geen beleid willen voeren rond lokaal toezicht of geen middelen (financieel, organisatorisch, technisch) willen ter beschikking stellen om de nodige organisatie te initiëren of mee te ondersteunen. Beide gemeenten zijn op de hoogte van het tekort aan toezichthouders, maar concrete acties om daaraan tegemoet te komen werden niet gemeld tijdens de interviews.

#### 7.2.1.3.2 Betrokkenheid politie bij het lokale toezicht

Uit Figuur 11 blijkt dat in 15 gemeenten minstens 1 persoon van de politie (politiezones) werkelijk en inhoudelijk betrokken is - al dan niet als aangestelde toezichthouder - bij het lokale toezicht. Met werkelijk en inhoudelijk betrokken wordt bedoeld dat de toezichtstaken en –tussenkomen van de niet-aangestelde agenten verder gaan dan het louter verlenen van bijstand aan de andere lokale toezichthouders. In 12 gemeenten kan er geen beroep worden gedaan op de politie.

Waar werd vastgesteld dat in 17 gemeenten enkel een gemeentelijke of een intercommunale toezichthouder werd aangesteld, wordt tevens vastgesteld dat slechts in 5 van deze gemeenten beroep kan worden gedaan op een feitelijke toezichthouder van de politie. De politie blijkt dus hoofdzakelijk tussen te komen wanneer er ook sprake is van een formele aanstelling als toezichthouder.

Meer dan de helft van de 12 gemeentelijke toezichthouders die niet - noch formeel, noch feitelijk - beroep kunnen doen op de politie bij de uitoefening van hun toezichtstaken (dat verder gaat dan louter bijstand) ervaren dit als een gebrek aan slagkracht in hun toezichtsoptreden. De gemeenten waar dit niet uitdrukkelijk als probleem werd aangehaald, zijn deze waar weinig aan toezicht wordt gedaan omdat de aard van de gemeente daar niet om vraagt of omdat er geen tot weinig tijd kan worden besteed aan milieutoezicht.



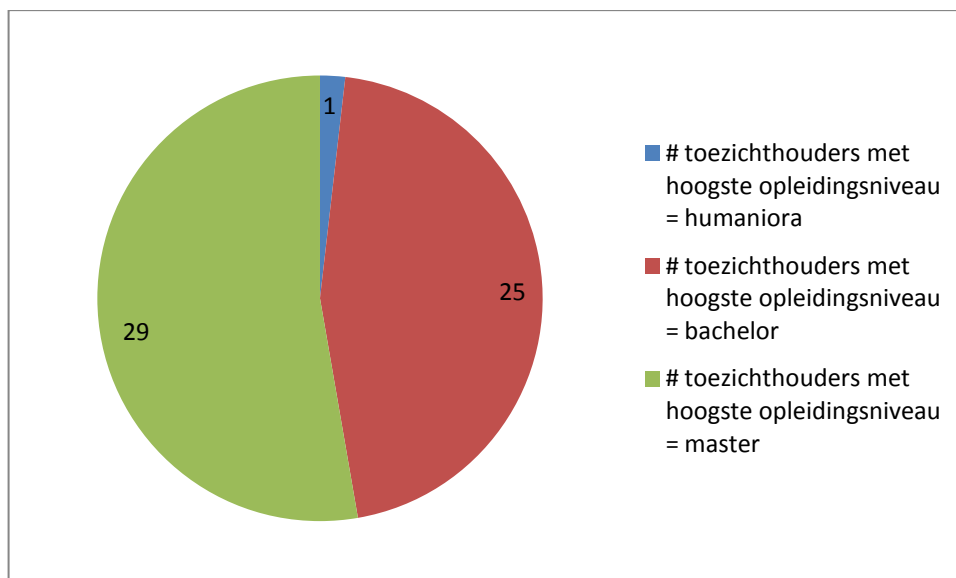
Figuur 11: Betrokkenheid politie bij het lokale toezicht

#### 7.2.1.3.3 Opleidings- en ervaringsniveau van de lokale toezichthouders

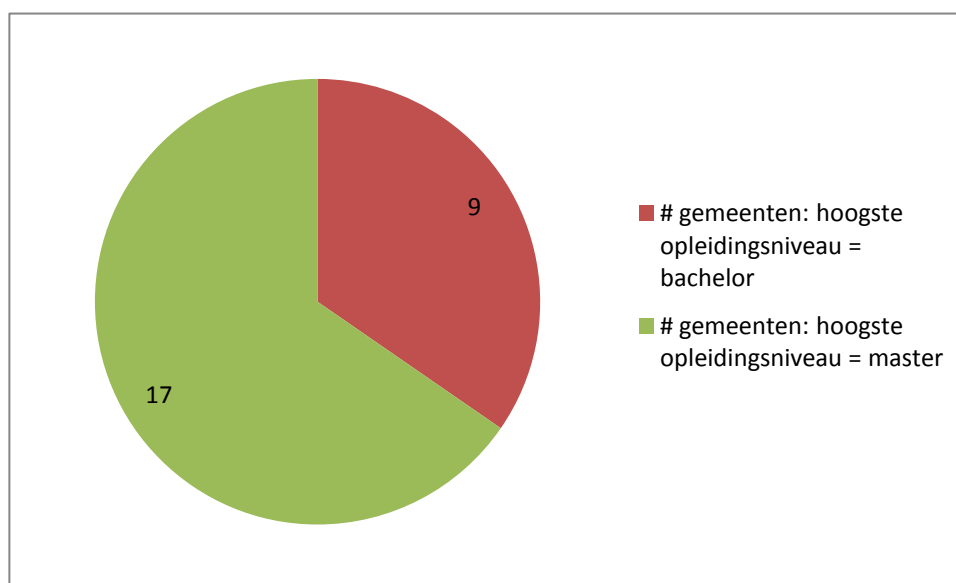
De lokale gemeentelijke toezichthouders zijn in meer dan de helft van de gevallen hoger opgeleid (master niveau). Indien er meerdere gemeentelijke toezichthouders zijn, komt het vaker voor dat er ook bachelorprofielen lokaal toezicht uitoefenen. Slechts in één derde van de gemeenten is de hoogste opleiding van de gemeentelijke of intercommunale toezichthouder van het niveau bachelor. De eerder wetenschappelijke richtingen (ingenieurs, bachelors milieuzorg en -administratie) werden het vaakste vermeld als naar studieachtergrond en diploma's werd gevraagd.

Wat vaststaat, is dat milieuambtenaren en medewerkers binnen intercommunales die als toezichthouder optreden, hooggeschoold zijn. Van alle 55 bevroagde gemeentelijke toezichthouders en toezichthouders van intercommunales zijn er 29 die over een masterdiploma en 25 die over een bachelordiploma beschikken. Verdeeld over de 27 bevroagde gemeenten, zijn er 17 gemeenten die minstens over 1 toezichthouders beschikken die een masterdiploma heeft en 9 gemeenten die beroep kunnen doen op minstens 1 toezichthouder met een bachelordiploma (zie Figuur 12 en Figuur 13).

In Figuur 12 en Figuur 13 zijn de toezichthouders van de politiezone van de 27 bevroagde gemeenten niet mee opgenomen. Toezichthouders van de politie gaven aan allen 1-, 2- of 3-jarige basis- of voortgezette opleidingen te hebben genoten aan de politieschool.



Figuur 12: Opleidingsniveau op niveau van de toezichhouder: Hoogste niveau opleiding van de 55 feitelijke en aangestelde gemeentelijke toezichhouders en toezichhouders van de intercommunales (van alle 27 bevraagde gemeenten).

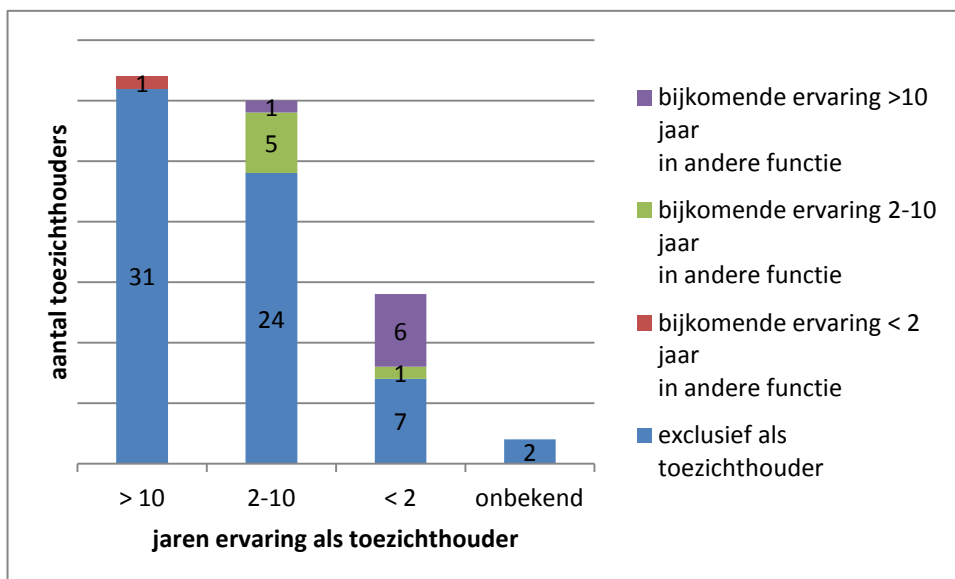


Figuur 13: Opleidingsniveau op niveau van de gemeente: Hoogste opleidingsniveau van de feitelijke en aangestelde gemeentelijke toezichhouders en de toezichhouders van de intercommunales - per gemeente – van de 26 bevraagde gemeenten die beroep doen op een aangestelde of feitelijke gemeentelijke toezichhouder of een toezichhouder van een intercommunale)

Minder dan 20 % van de toezichhouders van wie de ervaring gekend is, heeft minder dan 2 jaar ervaring met milieutoezicht. De helft van hen heeft minstens 2 jaar relevante, bijkomende ervaring in een andere functie.

Meer dan 40 % van de toezichthouders heeft meer dan 10 jaar ervaring. Met uitzondering van 1 persoon deden ze deze ervaring exclusief in hun functie als toezichthouder op (Figuur 14).

Op 1 uitzondering na, heeft geen enkele lokale toezichthouder ervaring in de privésector.



Figuur 14: Ervaring lokale toezichthouders

In 2 gemeenten wordt de voorlegging van de aanstelling als toezichthouder aan de Afdeling Milieuvergunningen uitgesteld omdat er nog geen definitieve keuze is gemaakt over welke type toezichtsorganisatie de besturen uiteindelijk zullen kiezen. De aangestelde gemeentelijke toezichthouders voor deze gemeenten oefenen hun toezicht verder uit tot de beslissingen vallen.

In 2 andere gemeenten gaf de geïnterviewde aan dat men weet heeft van politieagenten in hun gemeente of politiezone die wel het Vlarem-attest hebben, maar niet zijn aangesteld omdat ze dit zelf niet wensen of omdat dit niet wenselijk is vanuit het politie- of gemeentebeleid.

## 7.2.2 Organisatie toezicht binnen de gemeente

De werkelijke organisatie van het lokale toezicht werd aan de hand van drie blokken vragen in kaart gebracht voor elk van de 27 gemeenten:

- Een aantal vragen (27 tot en met 29 en vraag 37) gaan over het beleid waarbinnen het lokale toezicht in elke gemeente kadert en waardoor het desgevallend ook wordt ondersteund;
- Een reeks vragen (30 tot en met 36) polsen naar de middelen waarmee de toezichthouders aan de slag kunnen om hun toezichtstaken uit te oefenen;

- Vragen 37 tot en met 43 (met uitzondering van vraag 37 en van vraag 39) gaan over de operationele werking en organisatie van het toezicht op gemeentelijk niveau.

#### 7.2.2.1 Beleid (vragen 25 tot en met 29 en vraag 37)

In Tabel 6 (in Bijlage 4) wordt gepolst naar het bestaan van algemene – niet specifiek op toezicht gerichte – beleidslijnen inzake leefmilieu: *Heeft de gemeente eigen gemeentelijke beleidslijnen op vlak van leefmilieu geformuleerd? En indien ja, waarop ligt hierin de focus?*

Ook werd gevraagd *of het lokale handhavingsbeleid – indien dat er is - hierop afgestemd. En indien ja, hoe?*

Vervolgens werd ook gevraagd naar het *bestaan van een specifiek handhavingsbeleid, of zelfs uitgeschreven (al dan niet periodiek) handhavingsprogramma waar een aantal prioriteiten in zouden kunnen vervat zijn*. Indien dit het geval was, werd ook nagegaan (cf. vraag 37) *hoe dit handhavingsbeleid tot stand kwam/komt (inspraak dienst leefmilieu, andere toezichthouders, ...)*. De resultaten uit dit onderdeel van de vragenlijst zijn opgenomen in Tabel 7 (in Bijlage 4)).

In Tabel 8 (in Bijlage 4) staan de antwoorden van de bevroegde toezichthouders op volgende vraag:

*Hoe zou de aard van het toezichtsoptreden in de gemeente best worden omschreven:*

- *optreden in het kader van klachten en meldingen*
- *optreden in uitvoering van een opgemaakt plan, bijvoorbeeld een geplande milieuhandhavingscampagne*
- *optreden ad hoc, op eigen initiatief (naar aanleiding van toevallige vaststellingen)*
- *niet van toepassing (indien het antwoord neen bij alle 3 voormelde soorten toezichtsoptreden)*

Er diende met ja of neen te worden geantwoord. Indien ja, dienden vervolgens scores aan de verschillende soorten toezicht worden toegekend door de lokale toezichthouders: score 1, score 2 en score 3. Score 1 moest worden gegeven aan wat meest toepasselijk is, 3 voor wat minst toepasselijk is).

Indien het lokale toezicht wordt uitgeoefend door aangestelde toezichthouders die niet tot eenzelfde dienst behoren, bijvoorbeeld politie en milieudienst, dan moest deze vraag gezamenlijk worden beantwoord voor de gemeente.

Vraag 29 uit de vragenlijst moest enkel beantwoord worden als het toezicht (minstens gedeeltelijk) door een aangestelde toezichthouder van de politie wordt uitgeoefend:

*Zijn er raakvlakken met het Zonaal veiligheidsplan? En, maakt toezicht op milieu-inbreuken en -misdrijven hiervan deel uit? Licht eventueel toe.*

In Tabel 9 zijn de antwoorden op vraag 29 opgenomen voor de gemeenten voor wie deze vraag relevant was.

## *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

### 7.2.2.1.1 Gemeentelijke milieubeleidslijnen

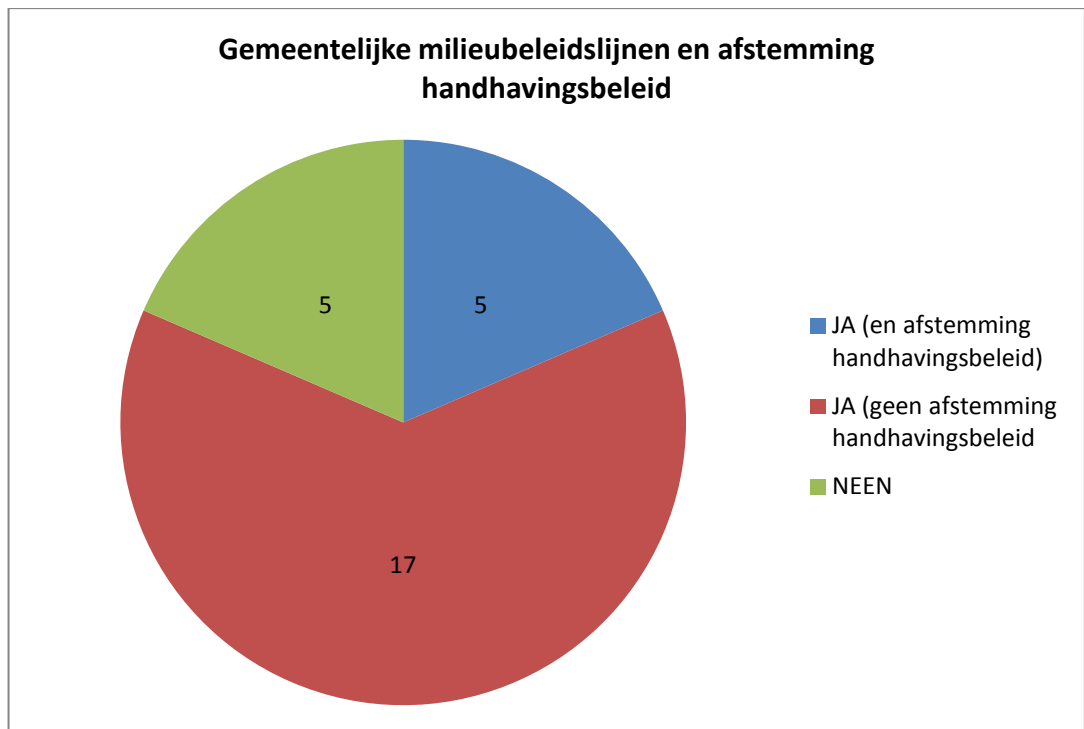
22 van de 27 gemeenten beschikken over een meerjaren milieubeleidsplan of neergeschreven milieubeleidslijnen (zie Figuur 15).

De 7 gemeenten die aangaven te hebben ingetekend op de Samenwerkingsovereenkomst beschikken alvast over een milieubeleidsplan dat de grote lijnen van de Samenwerkingsovereenkomst volgt. De meeste milieubeleidsplannen bleken echter redelijk generiek, in die zin dat de bevroagden niet vaak opmerkten dat er specifieke aandachtspunten waren opgenomen of uitgewerkt in het milieubeleidsplan van hun gemeente. Voor 10 gemeenten werd uitdrukkelijk aangegeven dat er geen specifieke prioriteiten zijn uitgetekend in lokale milieubeleid. Afval werd 6 keer aangehaald als focuspunt. Natuur kwam 3 keer aan bod.

Tijdens de bevraging bleek ook dat de helft van de bevroagden de gedetailleerde inhoud van de milieubeleidsplannen of –lijnen niet goed kende.

Bij slechts 3 van de 11 gemeenten die een lokaal handhavingsbeleid hebben (6 gemeenten door het af en toe organiseren van bepaalde acties of campagnes en 5 gemeenten met een milieuhandhavingsprogramma) is er afstemming van dit specifieke handhavingsbeleid op het lokale milieubeleid. In 1 van deze 3 gemeenten werd door de gemeentelijke toezichthouders een handhavingsprogramma opgesteld voor hun gemeente, in de andere 2 gemeenten worden af en toe handhavingsacties ondernomen.

In 2 andere gemeenten werd opgemerkt dat – in de omgekeerde richting - het aspect toezicht of handhaving summier en in eerder algemene termen aan bod komt in hun milieubeleidsplan, terwijl er in deze gemeenten feitelijk geen sprake is van lokaal handhavingsbeleid. Dus voor slechts 5 (3+2) van de 22 gemeenten die over gemeentelijke milieubeleidslijnen beschikken, is er sprake van afstemming tussen enerzijds de gemeentelijke milieubeleidslijnen en anderzijds het gemeentelijk handhavingsbeleid.



Figuur 15: Gemeentelijk milieubeleidsplan of milieubeleidslijnen en afstemming handhavingsbeleid

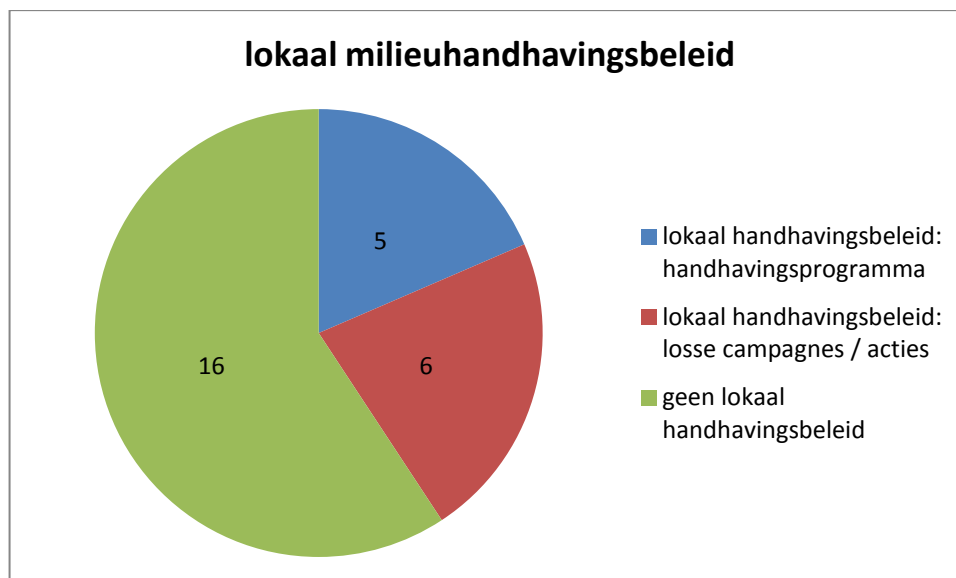
#### 7.2.2.1.2 Lokaal milieuhandhavingsbeleid

In 5 gemeenten kan er worden teruggevallen op een volwaardig milieuhandhavingsprogramma. Het initiatief om dergelijk programma op te stellen, werd genomen door:

- 1 politiezone
- 1 intercommunale, en
- 3 gemeenten. Deze 3 gemeenten kunnen beroep doen op respectievelijk 1,6 en 9 gemeentelijke toezichthouders

In 6 andere gemeenten die geen milieuhandhavingsprogramma hebben, worden er af en toe bepaalde lokale milieuhandhavingsacties of -campagnes georganiseerd (zie Figuur 16).





Figuur 16: Lokaal milieuhandhavingsbeleid

In de milieuhandhavingsprogramma's worden telkens thematische keuzes gemaakt. Ze dienen werkelijk als instrument voor de toezichthouders om plannen en acties op te zetten en naderhand uit te voeren.

Bij de totstandkoming van het milieuhandhavingsprogramma dat voor 1 gemeente vanuit haar politiekezone werd opgesteld, werden vooraf diverse stakeholders bevroegd (de procureur, de bevolking, de milieubestuurder). Het handhavingsprogramma is als hoofdstuk 'Actieplan: Milieucriminaliteit en milieuoverlast' opgenomen in het meerjaren zonaal veiligheidsplan. In dit hoofdstuk wordt de aanpak uitgeschreven van de veiligheidsfenomenen milieucriminaliteit en milieuoverlast. Er wordt een probleembeschrijving gegeven, de gewenste toestand, de opsomming van kritieke succesfactoren en randvoorwaarden om te komen tot de gewenste toestand, alsook de doelstellingen voor 2011, een gedetailleerd verloop van de aanpak, de samenwerking met en het engagement van andere partners, de evaluatiecriteria om na te gaan of de doelstelling gerealiseerd wordt, en de middelen beschikbaar voor de aanpak van dit veiligheidsfenomeen. Zeer nadrukkelijk is het engagement om meldingen te onderzoeken. Verder wordt structureel aandacht besteed aan een aantal specifieke thema's zoals bijvoorbeeld mest en vuurwerk.

De gemeente wiens intercommunale het initiatief heeft genomen om een milieuhandhavingsprogramma op te stellen, kan meer concreet terugvallen op het actieprogramma inzake lokale milieuhandhaving dat door de intercommunale werd opgemaakt, en voorgesteld aan de gemeenten. Bedoeling is om dit jaarlijks te verfijnen, bij te sturen en te evalueren. In eerste instantie werd een inventaris opgemaakt van wat beschikbaar is bij de gemeenten. Nadien werden een aantal modeldocumenten (bijvoorbeeld procedureschema's, model-PV, modelraadgeving, modelaanmaning) opgemaakt. De intentie is er om ook contact op te nemen met de politiekezones om de onderlinge samenwerking te bespreken. Ook zullen een aantal proactieve acties worden omschreven om verder uit te bouwen en uit te voeren. Dit programma werd voorgelegd aan de gemeenten en met hen besproken. Door de intercommunale werd aan de aangesloten gemeenten gevraagd om

sectormatig te gaan werken (bijvoorbeeld garages en bakkerijen) en zij heeft daarvoor een stramien opgezet, een traject voorgelegd om daar effectief mee van start te gaan. De bedoeling hierbij is vooral om te sensibiliseren en vooral ook om informatie te verstrekken. Het is niet zozeer de bedoeling om systematisch ook plaatsbezoeken en controles nadien te gaan uitvoeren. Dat wil niet zeggen dat, moesten er onregelmatigheden worden vastgesteld, er dan toch milieuhandhavingscontroles en -acties worden uitgevoerd. Het zou ook de bedoeling zijn om eventueel naar de toekomst toe ook de toezichthouders van de politiezones erbij te betrekken, indien daar genoeg engagement (naar tijd en mankracht) kan voor gevonden worden.

De solo-gemeentelijke toezichthouder die alleen voor zijn gemeente het milieuhandhavingsprogramma opstelde, deed dit op eigen initiatief en op autonome wijze in de vorm van een bondige nota ten behoeve van de VHRM. Een aantal thema's komen aan bod, waarbij telkens werd aangegeven op welke manier daar rond gewerkt zal worden inzake toezicht:

- afvalstoffen: reactieve en proactieve controles sluikestort tijdens buitendienst, en kartering van knelpuntzones sluikestorten;
- bodem: reactief optreden bij calamiteiten, proactief bij vergunningsaanvragen;
- geluid: proactief meetcampagnes en akoestische onderzoeken in knelpuntzones en reactief geluidsmetingen n.a.v. klachten, en inventariseren en kartering knelpuntzones met geluidsoverlast in overleg met politiekezone;
- geur: reactieve en proactieve inspecties bij hinderlijke inrichtingen en optreden via politiecodex bij horeca en particuliere activiteiten;
- gevaarlijke stoffen: reactief en proactief optreden;
- bestrijdingsmiddelen: proactief optreden met betrekking tot bermbeheer;
- grondwater: reactieve controles en proactieve inspecties;
- lichthinder: reactieve controles en sensibiliseren;
- luchtverontreiniging: reactief en proactief optreden, en sensibiliseren; mest: reactieve controles en proactieve inspecties;
- oppervlaktewater: reactieve controles naar aanleiding van sluiklozingen, proactief knelpuntzones in kaart brengen, en periodieke monitoring van de fysico-chemische waterkwaliteit;
- niet-ingedeelde en ingedeelde inrichtingen klasse 2 en 3: reactieve controles bij klachten en incidenten, proactieve controles bij milieuvergunningsaanvragen, thematische aanpak per sector, opsporen van niet-vergunde bedrijven).

Voor de gemeente die beroep kan doen op een team van 6 gemeentelijke toezichthouders, wordt jaarlijks – op verzoek van de VHRM - een beknopt milieuhandhavingsprogramma autonoom door die toezichthouders opgemaakt. In 2011 werd in deze gemeente specifiek gewerkt rond 4 sectorale inspectieprogramma's: amalgaamafscheiders (tandartspraktijken), bakkerijen, hand carwashes en bedrijven en particulieren waarvan de milieuvergunning verviel in 2011. In 2011 werd ook getracht in te spelen op – en rekening te houden met -

de vaststellingen en klachten uit het verleden. Ook vanuit de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE kwamen een aantal suggesties.

Het 9-koppig team gemeentelijke toezichthouders van de derde gemeente die over een milieuhandhavingsprogramma beschikt, behoort tot een afzonderlijke dienst toezicht van deze gemeente. Vanuit deze dienst kunnen de toezichthouders autonoom beslissen hoe aan lokale milieuhandhaving wordt gedaan, inclusief het opstellen van een meerjaren milieuhandhavingsprogramma. De grootste aandacht in het programma gaat naar reactief optreden, naar aanleiding van klachten en meldingen. Eigen initiatieven worden ook genomen, ambtshalve, bijvoorbeeld proactieve controles van bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden. Beleidsmatig kunnen daarenboven een aantal projecten worden opgestart, bijvoorbeeld naar aanleiding van de nieuwe geluidsnormen, en mogelijk in de toekomst ook met betrekking tot de omgevingsvergunning.

In 6 van de 27 gemeenten die geen milieuhandhavingsprogramma hebben, verklaarden de toezichthouders wel af en toe bepaalde actieprogramma's of –campagnes uit te voeren of te hebben uitgevoerd. Op initiatief van de toezichthouders van gemeenten of binnen de politie werden (of worden) bijvoorbeeld bepaalde sectoren of bepaalde (industrie)zones proactief doorgelicht. Deze campagnes zijn (of waren) eenmalig of periodiek terugkerend. De toezichthouders die dergelijke acties of campagnes uitvoeren, gaven aan dat hier sowieso niet veel aandacht kan of kon worden besteed, vooral wegens tijdsgebrek. In die zin is er voor deze 6 gemeenten wel sprake van enige vorm van handhavingsbeleid.

4 van de 5 gemeenten waar(voor) een milieuhandhavingsprogramma werd opgemaakt, kunnen rekenen op een team van lokale toezichthouders dat minstens uit 3 personen bestaat. Deze toezichthouders bleken allen persoonlijk erg gemotiveerd om de toezichtsrol op zich te nemen.

#### 7.2.2.1.3 Aard van het toezichtsoptreden

Slechts in 1 gemeente wordt niet aan toezicht gedaan, onder geen enkele vorm. De 2 lokale toezichthouders van de politiezone gaven aan dat die gemeente heel klein is en er nooit iets voor valt of is voorgevallen. Deze toezichthouders van de politiezone herinnerden zich niet ooit te hebben moeten optreden als lokale toezichthouder.

In 3 andere gemeenten wordt er enkel opgetreden naar aanleiding van klachten en meldingen. Het betreft:

- 1 gemeente die over 1 gemeentelijke toezichthouder beschikt,
- 1 gemeente die over 1 gemeentelijke toezichthouder en 1 toezichthouder van de politiezone beschikt, en
- 1 gemeente die over 1 gemeentelijke toezichthouder en 2 toezichthouders van de politiezone beschikt.

In nog 8 andere gemeenten wordt er niet opgetreden in uitvoering van een plan of een campagne (geen proactieve acties worden ondernomen). De vormen van toezichtsorganisatie variëren in deze 8 gemeenten, naar soorten en aantallen lokale toezichthouders.

Bij de vraag waarbij naar de aard van het toezichtsoptreden werd gepolst, dienden de lokale toezichthouders met ja of neen te antwoorden. Indien ja, dienden vervolgens scores aan de

verschillende soorten toezicht worden toegekend door de lokale toezichthouders: score 1, score 2 en score 3. Score 1 moest worden gegeven aan wat meest toepasselijk is, 3 voor wat minst toepasselijk is. Indien 2 soorten toezicht evenveel aan bod kwamen, mochten beiden eenzelfde score te krijgen.

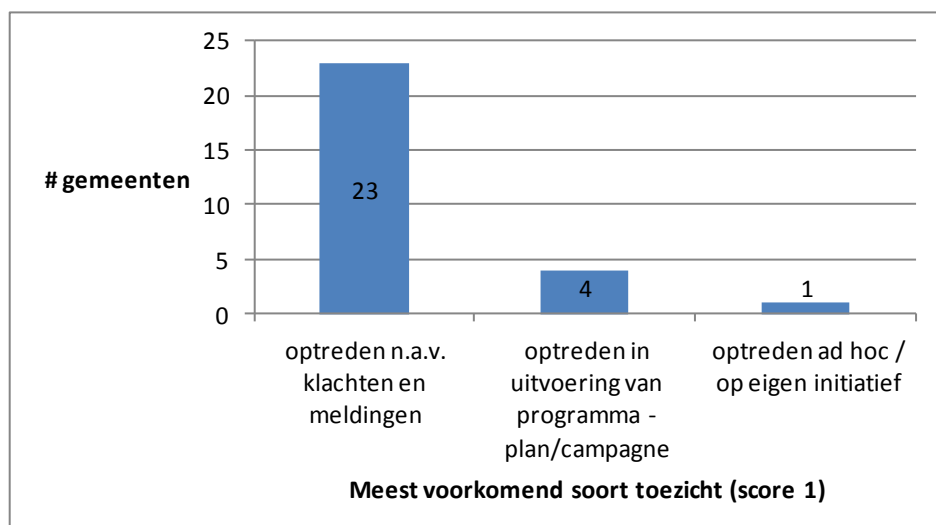
Er wordt het meest opgetreden naar aanleiding van klachten en meldingen. De lokale toezichthouders van 23 gemeenten gaven aan dit type toezicht de hoogste score (score 1).

Er werd het minst opgetreden in het kader van een handhavingsprogramma of plannen of campagnes, wat ook in de lijn ligt met het lage aantal opgemaakte milieuhandhavingsprogramma's en het relatief lage aantal acties en campagnes die in bepaalde gemeenten worden uitgevoerd. Dit soort optreden kreeg 4 maal score 1 en telkens 5 maal score 2 en score 3. 3 van de 4 gemeenten voor wie score 1 werd opgegeven, zijn gemeenten voor wie een milieuhandhavingsprogramma werd opgemaakt. Voor de andere gemeente werd aangegeven dat er af en toe handhavingscampagnes en -acties worden uitgevoerd. Voor 1 gemeente werd aan zowel het optreden naar aanleiding van klachten en meldingen als het optreden in het kader van een plan of programma score 1 toegekend wegens even belangrijk voor die gemeente.

Het optreden ad hoc (optreden op eigen initiatief) kreeg voor 7 gemeenten score 2, voor 15 gemeenten score 3 en slechts voor 1 gemeente de hoogste score 1. Ad hoc controles (controleacties naar aanleiding van toevallige vaststellingen) komen niet zo heel vaak voor. Indien lokale toezichthouders aangaven niet op te treden op eigen initiatief, dan werd als reden aangegeven dat ze dat niet willen doen (bijvoorbeeld geen optreden buiten de kantooruren) of omdat dit niet door het bestuur zou worden geapprecieerd.

De toezichthouders die aangaven ook regelmatig op te treden ad hoc, naar aanleiding van toevallige vaststellingen (dit zijn de toezichthouders van de 8 gemeenten die score 1 of 2 toekenden aan dit type toezicht), bleken allen persoonlijk erg gemotiveerd om de toezichtsrol op zich te nemen.

Omdat de bevrageden een gelijke score konden geven aan de verschillende acties, zijn een aantal gemeenten meerdere keren opgenomen in Figuur 17. Het totaal aantal gemeenten in de grafiek is hierdoor hoger dan het aantal bevragede gemeenten.



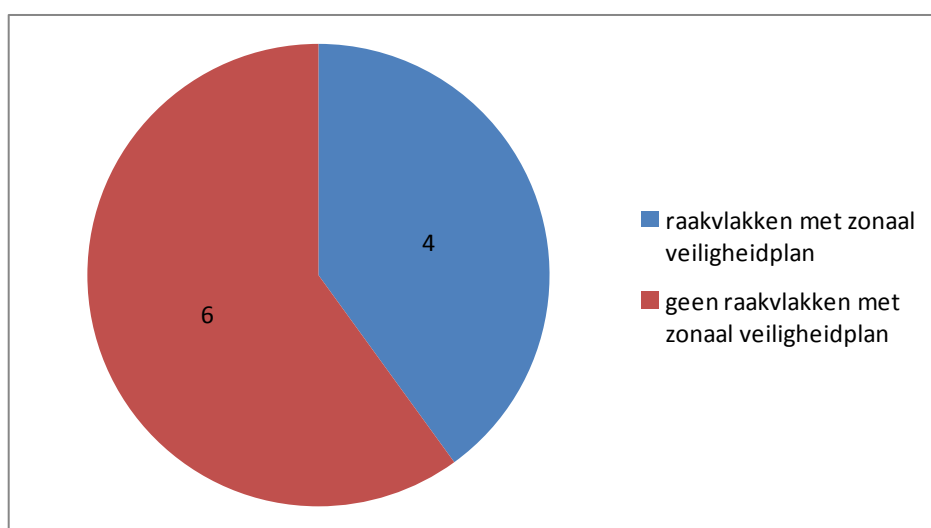
Figuur 17: Meest voorkomend soort toezicht

#### 7.2.2.1.4 Afstemming zonaal veiligheidsplan politie

Van de 10 gemeenten die op een aangestelde toezichthouder van de politiezone beroep kunnen doen, werd slechts in 4 gevallen bevestigd dat in het zonaal veiligheidsplan aandacht wordt besteed aan milieu(hinder) of milieucriminaliteit. In 1 van deze gemeenten is in het zonaal veiligheidsplan een afzonderlijk actieplan voor milieucriminaliteit en milieuoverlast opgenomen. In een andere gemeente werd het ruimer geformuleerde aspect milieu opgenomen in het zonaal veiligheidsplan.

Voor de andere 6 gemeenten bleken milieuschendingen niet prioritair, en vandaar ook niet als dusdanig vermeld in het zonaal veiligheidsplan (

Figuur 18).



Figuur 18: Gemeenten waar het toezicht wordt uitgeoefend door toezichthouders van de politiezone - Raakvlakken met zonaal veiligheidsplan van de politie

#### 7.2.2.2 Middelen werking (vragen 30 tot en met 36)

Met vragen 30 tot en met 36 werden de toezichthouders bevroegd over:

- *De (theoretische) kennis van de lokale toezichthouders van de in het Milieuhandavingsdecreet beschreven juridische middelen (Tabel 10 in Bijlage 4):*
  - o *Toezichtrechten: recht op toegang, recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens, recht van onderzoek van zaken (inclusief monsternamen, meting, beproeving en analyse), recht van onderzoek van transportmiddelen, recht op ondersteuning, recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen, recht op bijstand van de politie*

- *Middelen ter voorkoming en vaststelling van milieu-inbreuken en – misdrijven: Raadgevingen (zowel mondelinge als schriftelijke), aanmaningen, verslag van vaststelling van milieu-inbreuken en PV's van milieumisdrijven, bewarende maatregelen*
- *Bestuurlijke maatregelen: bevel aan een vermoedelijke overtreder om een milieu-inbreuk of -misdrijf stop te zetten, verbod om nog verder bepaalde machines te gebruiken, volledige of gedeeltelijke sluiting van een inrichting*
- *Veiligheidsmaatregelen: maatregelen waarbij de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alle handelingen kunnen stellen of opleggen die zij onder de gegeven omstandigheden nodig achten om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren - Bijvoorbeeld: verbod om nog verder bepaalde machines te gebruiken, volledige of gedeeltelijke sluiting van een inrichting*

In Tabel 11 (in Bijlage 4) staan de *technische middelen beschreven waarover de lokale toezichthouders kunnen beschikken. (bijvoorbeeld geluidsmeter, staalnameapparatuur, laboratoriuminfrastructuur, veiligheidsmateriaal, ...)*

In Tabel 12 (in Bijlage 4) staan de *logistieke middelen waar de lokale toezichthouders over beschikken. (bijvoorbeeld dienstwagens, tankkaarten, gsm, uniform, ...)*

In Tabel 13 (in Bijlage 4) wordt toegelicht *over welke financiële (werkings)middelen de lokale toezichthouders (gemiddeld per jaar) (kunnen) beschikken. Het betreft werkingsmiddelen (dus exclusief middelen of subsidies voor personeelskosten).*

In Tabel 14 (in Bijlage 4) staan de *organisatorische middelen, zoals procedures, instructies, formulieren, checklists, draaiboeken, protocols, waar de toezichthouders kennis van hebben en gebruik kunnen van maken bij het uitoefenen van hun functie.*

Tabel 15 (in Bijlage 4) geeft aan *of de toezichthouders kunnen genieten van de nodige relevante opleidingen en bijscholingen in het kader van toezichtstaken. Hierbij werd ook gevraagd naar de instituten of entiteiten waar de opleidingen meestal worden gevolgd (indien extern), en hoeveel uren er jaarlijks gemiddeld naar opleiding gaan (voor alle aangestelde toezichthouders samen).*

Tabel 16 (in Bijlage 4) tenslotte bevat een *overzicht van de restcategorie middelen waarop toezichthouders zich eventueel kunnen beroepen, zoals: samenwerkingsverbanden (eerder formeel), gemeentelijke reglementen inzake sluikstorten, hinder, overlast, ..., externe databanken, een klachtenregistratiesysteem (zo ja, welk en licht toe: wordt er mee gewerkt, en hoe?), nog andere?*

## *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

### 7.2.2.2.1 Kennis juridische middelen Milieuhandhavingsdecreet

Uit de vraag of, en welke, in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene juridische middelen en rechten gekend zijn door de lokale toezichthouders, is gebleken dat de kennis daarover niet bij alle 27 bevroegde gemeenten (even) goed is. Bij een deel van de gemeenten was het niet evident om de theoretische kennis van het Milieuhandhavingsdecreet spontaan uitgebreid te etaleren. Tijdens 2 van de 27 gesprekken bleek de kennis van de lokale toezichthouder inzake de in het decreet voorziene juridische middelen nihil te zijn. Het betrof telkens een gemeentelijke toezichthouder die alleen het lokale toezicht op zich nam. Beide gemeenten horen thuis in de subgroep van de Dexiatypologie landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten. Tijdens 12 andere van de 27 gesprekken daarentegen bleek de theoretische kennis van de bevroegde toezichthouders goed op punt te staan. Bij deze 12 gemeenten varieert de toezichtsorganisatie, naar soorten en aantallen toezichthouders.

Er werd meer bepaald gevraagd naar de kennis van de toezichthouders over toezichtrechten, middelen om milieu-inbreuken en –misdrijven te voorkomen en vast te stellen, bestuurlijke handhaving (bestuurlijke) maatregelen, en veiligheidsmaatregelen.

Toezichtrechten zoals het recht op toegang en het recht om documenten in te kijken, ook het recht om staalnames en metingen te doen, en het recht op bijstand werden tijdens vrijwel alle gesprekken - de 2 zelfde en eerder genoemde gemeenten uitgezonderd - spontaan aangehaald en geduid. De lokale toezichthouders weten doorgaans dat ze in het kader van hun functie zichzelf toegang mogen verschaffen bij controles, dat ze bijvoorbeeld geluidsmetingen of monsternames mogen (laten) doen en dat ze de politie mee kunnen vragen bij hun optreden indien wenselijk. In de 2 gevallen waar de toezichtsrechten niet (spontaan) werden opgesomd, kwam het argument dat het Milieuhandhavingsdecreet en de rechten daarin voorzien, niet goed gekend zijn omdat er weinig toezicht werd uitgeoefend en er dus weinig wordt gewerkt met deze middelen.

Bij de vraag naar welke middelen de lokale toezichthouders kennen om milieu-inbreuken en –misdrijven vast te stellen en te voorkomen, werden raadgevingen, aanmaningen en PV's het meest aangehaald: tijdens vrijwel alle gesprekken, de 2 zelfde en eerder genoemde gemeenten uitgezonderd. Tussen schriftelijke raadgevingen en aanmaningen werd (qua terminologie) niet altijd een onderscheid gemaakt, hoewel beide instrumenten inhoudelijk wel gekend waren. Het verslag van vaststelling van milieu-inbreuken is in mindere mate gekend: tijdens 10 gesprekken werd het verslag van vaststelling van milieu-inbreuken niet aangehaald. Bij deze 10 gemeenten varieert de toezichtsorganisatie, naar soorten en aantallen toezichthouders. Tijdens 3 gesprekken waar het verslag van vaststelling van milieu-inbreuken wel werd aangehaald, werd dit instrument verward met het (technisch) verslag dat bij (politie-)PV's wordt gevoegd. Dat was vooral het geval bij gemeentelijke toezichthouders van gemeenten waar het PV op basis van het Milieuhandhavingsdecreet niet werd gebruikt.

Bij bestuurlijke handhaving of bestuurlijke maatregelen was tijdens iets minder dan de helft van de 27 gesprekken vaak eerst enige duiding bij de terminologie nodig om de lokale toezichthouders tot het opsommen van maatregelen als verzegelingen of stopzettingen en sluitingen te brengen. De link met het Milieuhandhavingsdecreet werd hierbij in eerste

instantie ook niet altijd gelegd. In het vragenonderdeel met betrekking tot het eigenlijke gebruik van de juridische middelen (zie hoofdstuk 7.2.3.1.3) zal blijken dat de tussenkomst van de burgemeester bij dergelijke maatregelen vaak werd vermeld.

Het begrip veiligheidsmaatregelen is ook in mindere mate gekend. Tijdens 8 gesprekken werd door de bevroegde lokale toezichthouders aangegeven dat hij het begrip veiligheidsmaatregelen in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet niet kende. Indien meer specifiek werd gevraagd naar de maatregelen die de lokale toezichthouders zouden nemen indien de veiligheid in het gedrang dreigt te komen, werd ook hier de tussenkomst van de burgemeester vermeld maar werd niet vaak spontaan naar het Milieuhandhavingsdecreet verwezen. Dat is gebleken bij het vragenonderdeel over het effectieve gebruik van de juridische middelen (zie hoofdstuk 7.2.3.1.3). Zoals ook uit de cijfers blijkt die de lokale toezichthouders gaven bij het aantal acties dat zij namen op basis van het Milieuhandhavingsdecreet in 2011 (zie hoofdstuk 7.2.3.2.7), hebben er zich in weinig gemeenten de voorbije jaren situaties voorgedaan waarbij er door de toezichthouder geoordeeld werd dat er sprake was van risico's voor mens of milieu, die het gebruik van veiligheidsmaatregelen zouden hebben gerechtvaardigd.

#### 7.2.2.2 Beschikbaarheid technische middelen

De lokale toezichthouders voor 20 van de 27 gemeenten kunnen gebruik maken van (al dan niet eigen) technische middelen. Voor alle 20 gemeenten is er een geluidsmeter beschikbaar. De geluidsmeter is het instrument dat ook meest werkelijk wordt gebruikt door de lokale toezichthouders. De gemeenten waar geen technische middelen voorhanden zijn, liggen hoofdzakelijk in landelijke omgeving.

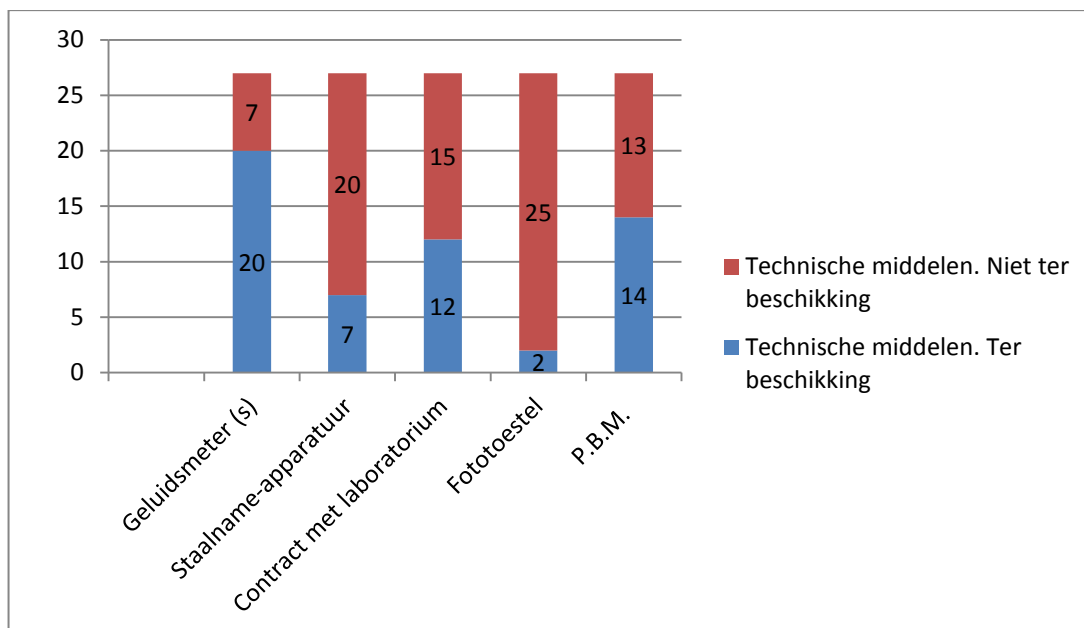
De toezichthouders van 7 gemeenten beschikken over eigen staalnamemateriaal. Het betreft:

- 1 landelijke gemeente of verstedelijkte plattelandsgemeente
- 1 gemeente met concentratie aan economische activiteit
- 2 semistedelijke of agglomeratiegemeenten
- 3 steden

De toezichthouders van 12 gemeenten vermeldden dat er voor staalnames beroep kan worden gedaan op een extern labo of bureau (bijvoorbeeld bij de provincie, op basis van milieucontracten, VMM, de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, stadslabo's).

Een aantal andere zaken die ook werden vermeld, zijn fotoestellen, een windsnelheidsmeter en luchtmeettoestel (Figuur 19).





Figuur 19: Technische middelen

P.B.M. staat voor persoonlijke beschermingsmiddelen en behelst bijvoorbeeld een helm, veiligheidsschoenen, een veiligheidsbril, laarzen, overall en jas, oordopjes, stofmaskers.

Wat vastgesteld wordt, is dat de toezichthouders van net de helft van de 27 gemeenten over (eigen of geschikt) veiligheidsmateriaal (persoonlijke beschermingsmiddelen) beschikken. Aan het ter beschikking stellen ging niet de verwachte en wettelijk verplichte taak- of functiegerelateerde risicoanalyse vooraf. In de gevallen waar de toezichthouder heel zelden tot nooit op afstap gaat, hoeft dit niet als problematisch aanzien te worden. Het overgrote deel van de lokale toezichthouders maakt zich ook geen zorgen over het al dan niet aanwezig zijn van voldoende en geschikt veiligheidsmateriaal.

#### 7.2.2.2.3 Beschikbaarheid logistieke middelen

Alle bevroegde toezichthouders kunnen beroep doen op logistieke middelen. De lokale toezichthouders van de politie vermeldden altijd hun dienstvoertuig en uniform. De gemeentelijke toezichthouders kunnen zo goed als altijd (in 25 van de 27 gemeenten) gebruik maken van één of meerdere gemeentelijke poolwagens. Bij gebrek aan een (beschikbare) wagen ontvangen ze een kilometervergoeding (in 10 van de 27 gemeenten). De dienst-gsm kwam ook meerdere malen aan bod (in 17 van de 27 gemeenten).

#### 7.2.2.2.4 Beschikbaarheid financiële middelen (werkingsbudget)

De lokale toezichthouders voor 7 gemeenten gaven aan over een apart budget voor werkingsmiddelen te beschikken dat specifiek voor één of meerdere aspecten van hun toezichtstaken kan worden aangesproken.

Deze groep van 7 gemeenten is samengesteld uit:

- 3 steden

- 2 gemeenten met een concentratie aan economische activiteit
- 1 landelijke gemeente of verstedelijkte plattelandsgemeente
- 1 woongemeente

De budgetten varieerden van EUR 1.000 tot EUR 12.500 waarmee specifieke behoeften naar aanleiding van interventies kunnen bekostigd worden. Hieronder vallen onder meer een contract met een extern laboratorium, de kosten verbonden aan het volgen van opleidingen, het inhuren van milieuproducten (bijvoorbeeld geluid) of kosten verbonden aan bodemonderzoeken.

Voor de overige gemeenten bleek het bijzonder moeilijk te zijn om aan te geven welk bedrag (jaarlijks gemiddeld) naar toezicht gaat. Doorgaans kunnen alle toezichthouders de algemene middelen (binnen de gemeente of politiezone) aanspreken indien nodig, bijvoorbeeld voor de aankoop van een geluidsmeter, voor opleidingen, voor het afsluiten van milieucontracten (staalnames en –analyses), externe juridische bijstand. Bij 2 (kleinere) gemeenten echter werd door de toezichthouders opgemerkt dat het niet evident was om middelen ter beschikking gesteld te krijgen omdat toezicht verre van prioritair werd beschouwd door het lokale bestuur.

#### 7.2.2.2.5 Beschikbaarheid organisatorische middelen

De lokale toezichthouders voor 18 gemeenten beschikken over praktisch te hanteren organisatorische middelen, zoals instructies, draaiboeken, procedures, formulieren, checklists, of protocollen. Bij 9 gemeenten is dit dus niet het geval.

De middelen die voor verschillende gemeenten werden opgesomd, zijn heel divers:

- In 9 gemeenten hebben de toezichthouders formulieren of standaardbrieven, - PV's of –klachtformulieren opgemaakt.
- In 5 gemeenten beschikt men over één of meerdere checklists, al of niet generiek van aard, zoals bijvoorbeeld een checklist voor controles van standaardgarages.
- In 5 gevallen kan men terugvallen op instructies die uiteenzetten hoe dient opgetreden te worden in welbepaalde gevallen.
- In 7 gevallen verwijst men naar het samenwerkingsprotocol met de politie (bijvoorbeeld VVSG-model) en is men hier best tevreden over, hoewel het niet altijd goed concreet wordt ingevuld. Afspraken op papier tussen gemeentelijke toezichthouders en toezichthouders van de politie zijn niet altijd dwingend genoeg om een toezichthouder van de politie effectief en met voldoende kennis van zaken mee te laten optreden. In andere gevallen zijn goede informele mondelinge afspraken, hoewel soms fragiel en persoonsgebonden, voldoende om een betrouwbare operationele tandem tussen gemeente en politie op operationeel niveau te laten werken in een gemeente.

Lokale toezichthouders die eigen organisatorische middelen ontwikkelen of opmaken, zoals bijvoorbeeld standaardbrieven, -aanmaningen, -instructies, -flowcharts, zijn diegene die kunnen rekenen op een of meerdere andere toezichthouders of die de grootste interesse hebben in de materie of het meest gemotiveerd zijn in het uitoefenen van hun toezichtstaken.

#### 7.2.2.2.6 Mogelijkheid tot opleiding en bijscholing

Alle lokale toezichthouders volgen opleidingen en scholen zich bij in functie van hun toezichtstaken. Opleidingen en studiedagen over milieutoezicht en het Milieuhandhavingsdecreet werden hierbij gerekend, maar ook andere opleidingsdagen en vormingsmomenten over bijvoorbeeld Vlarew-wijzigingen of de nieuwe geluidsnormen werden hierbij geteld. De cijfers in de Tabel 15 (in Bijlage 4) geven het totaal aantal uren opleiding (gemiddeld per jaar) weer voor alle aangestelde lokale toezichthouders waar de gemeente beroep op kan doen. Deze cijfers variëren sterk over de gemeenten heen: van 8 uren tot 304 uren voor de betrokken aangestelde lokale toezichthouder of groep van aangestelde lokale toezichthouders. In Figuur 20 wordt weergegeven hoeveel uren opleiding – gemiddeld per jaar – een lokale toezichthouder uit de steekproef van 27 gemeenten volgt: in 10 gemeenten bedraagt dit gemiddelde (per aangestelde toezichthouder, gemiddeld per jaar) tussen 0 en de 20 uren, in 8 gemeenten tussen de 20 en de 40 uren, in 7 gemeenten tussen de 40 en de 60 uren, en in 2 gemeenten meer dan 60 uren.

Lokale toezichthouders voor slechts 3 gemeenten gaven aan ook intern opleidingen te organiseren. Dit zijn de gemeenten die beroep kunnen doen op toezichthouders van politiezones of intercommunales waarbij de kritische massa groot genoeg is om binnen de eigen diensten of samenwerkingsverbanden intern vormingsmomenten in te lassen.

Uit de gesprekken is gebleken dat de voorkeur bij externe opleidingen gaat uitgaat naar gratis studiedagen die door de overheid, met name de provincie en LNE, georganiseerd worden.

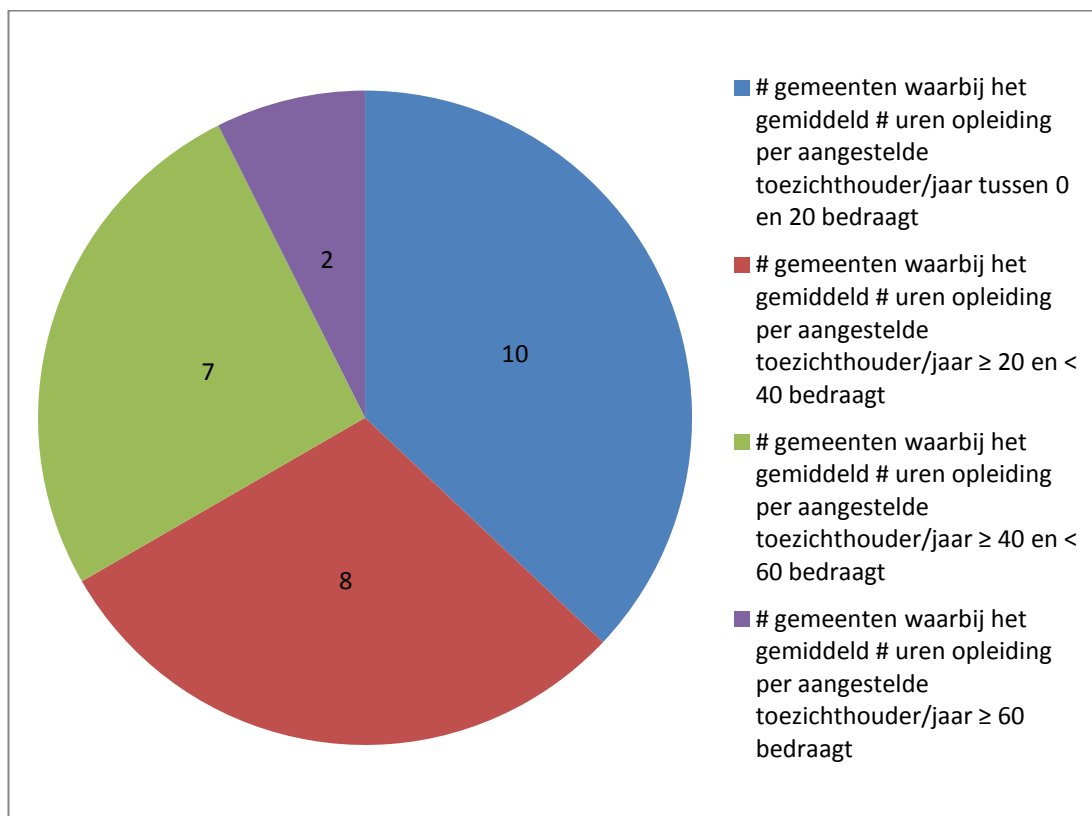
Het aantal uren opleiding per gemeente moet ook gekaderd worden binnen het aantal toezichthouders waar elke gemeente beroep op kan doen alsook hun ervaring met toezicht.

Er kan geen verband gevonden worden tussen enerzijds het aantal uren opleiding en anderzijds het bestaan van een milieuhandhavingsprogramma of een doorgedreven aandacht voor proactief toezicht (met andere woorden de aard van het toezichtsoptreden). In 9 (7+2) van de 27 gemeenten wordt 40 uur of meer opleiding per aangestelde toezichthouder gevolgd per jaar. Het betreft zowel eerder landelijke gemeenten als eerder verstedelijkte gemeenten, kleine of grotere centrumsteden. En het betreft zowel toezichthouders die er alleen voorstaan als diegene die met één of meer collega's zijn. En in 7 van deze 9 gemeenten wordt door de betrokken toezichthouders minstens 75 % van de tijd aan andere taken besteed.

Uit de resultaten van de bevraging blijkt – althans voor de 27 gemeenten uit de steekproef – dat de lokale toezichthouders uit de provincie Oost-Vlaanderen gemiddeld meer opleiding volgen dan de toezichthouders uit de provincie Limburg:

- De 9 gemeenten waarbij meer dan 40 uur of meer opleiding per aangestelde toezichthouder wordt gevolgd per jaar, zijn als volgt gespreid over de provincies:
  - o 2 gemeenten uit de provincie Antwerpen
  - o 3 gemeenten uit de provincie West-Vlaanderen
  - o 4 gemeenten uit de provincie Oost-Vlaanderen
  - o 1 gemeente uit de provincie Limburg

- De 10 gemeenten waarbij minder dan 20 uur opleiding per aangestelde toezichthouder wordt gevolgd per jaar, zijn als volgt verspreid over de provincies:
  - o 2 gemeenten uit de provincie Antwerpen
  - o 1 gemeente uit de provincie Oost-Vlaanderen
  - o 4 gemeenten uit de provincie Limburg
  - o 3 gemeenten uit de provincie Vlaams-Brabant



Figuur 20: Totaal aantal uur gevolgde opleiding (gemiddeld) per aangestelde lokale toezichthouder / jaar

#### 7.2.2.2.7 Bestaande samenwerkingsverbanden, hinderreglementen, externe databanken en klachtenregistratiesystemen

In Figuur 21 wordt een overzicht gegeven van de overige middelen waar tijdens dit onderdeel van het interview naar werd gevraagd.

Wat formele samenwerkingsverbanden betreft, werden samenwerkingsprotocollen met de politie (voor 7 gemeenten) en (milieu)contracten met labo's en bureaus voor staalonderzoeken of tussenkomsten bij bodemverontreiniging meest genoemd. Soms staan ook afspraken met de brandweer (in verband met hun tussenkomst bij ernstige milieu-incidenten) op papier.

Op 2 na, beschikken alle gemeenten over reglementen om hinder aan te pakken via een systeem van het gemeentelijke administratieve sanctierecht (GAS). Zelden is de lokale toezichthouder zelf betrokken bij de toepassing en opvolging van deze reglementen. Bijgevolg beschouwen deze toezichthouders de reglementen niet als echte middelen of instrumenten om hun toezichtstaken uit te oefenen. De 2 gemeenten die niet over dergelijke reglementen beschikken, vallen binnen een andere cluster en ook subgroep binnen de Dexia-typologie. Het betreft enerzijds een kleine agrarische gemeente, en anderzijds een middelgrote stad.

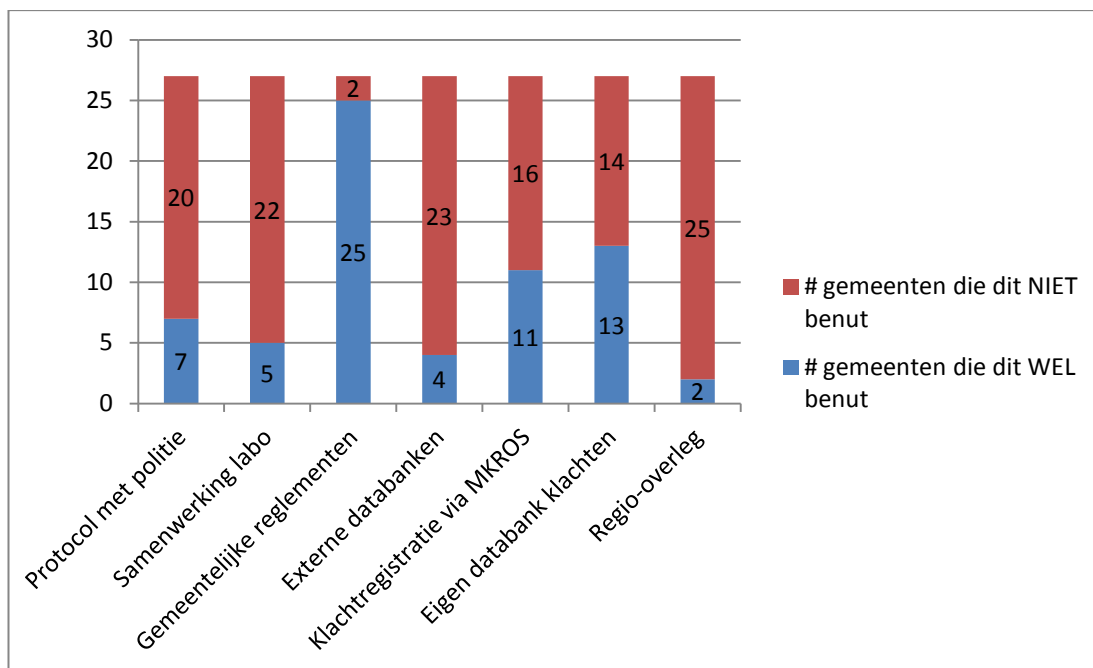
De Sentral-databank (van Kluwer) en de Kruispuntbank der Ondernemingen (KBO) zijn de enige externe databanken die werden vermeld. Toezichthouders van de politie maken uiteraard gebruik van de databanken waar zij binnen de eigen dienst in elk geval toegang toe hebben, bijvoorbeeld om nummerplaten op te zoeken. Ook de gemeentediensten kunnen bijvoorbeeld de eigen bevolkingsregisters raadplegen indien nodig.

Voor klachtenregistratie en -opvolging doen de lokale toezichthouders van 13 gemeenten zelf op eerder actieve wijze beroep op MKROS. Op een aantal uitzonderingen na, blijkt dat MKROS wordt gebruikt omdat dit een verplichting is uit de Samenwerkingsovereenkomst. MKROS wordt niet altijd even nauwkeurig ingevuld, noch worden de gegevens die erin zitten – op 1 uitzondering na – aan een evaluatie onderworpen. Bijna de helft (6 op een totaal van 13) van de gemeentelijke toezichthouders merkte op dat ze naast MKROS ook eigen registratie- en opvolgingssystemen gebruiken, bijvoorbeeld eenvoudig in een Word of Excel document of een meer gesofisticeerd klachtenbehandelingssysteem. De toezichthouders van de politie maken gebruik van hun eigen registratie van meldingen, waarbij het niet eenvoudig is om specifiek de milieuklachten eruit te filteren. Tot slot wordt vastgesteld dat in 8 gemeenten geen opvolgingstool beschikbaar is voor klachtenbehandeling. Hoogstens wordt in dat geval de schriftelijke neerslag van de melding ordelijk bewaard (Figuur 22).

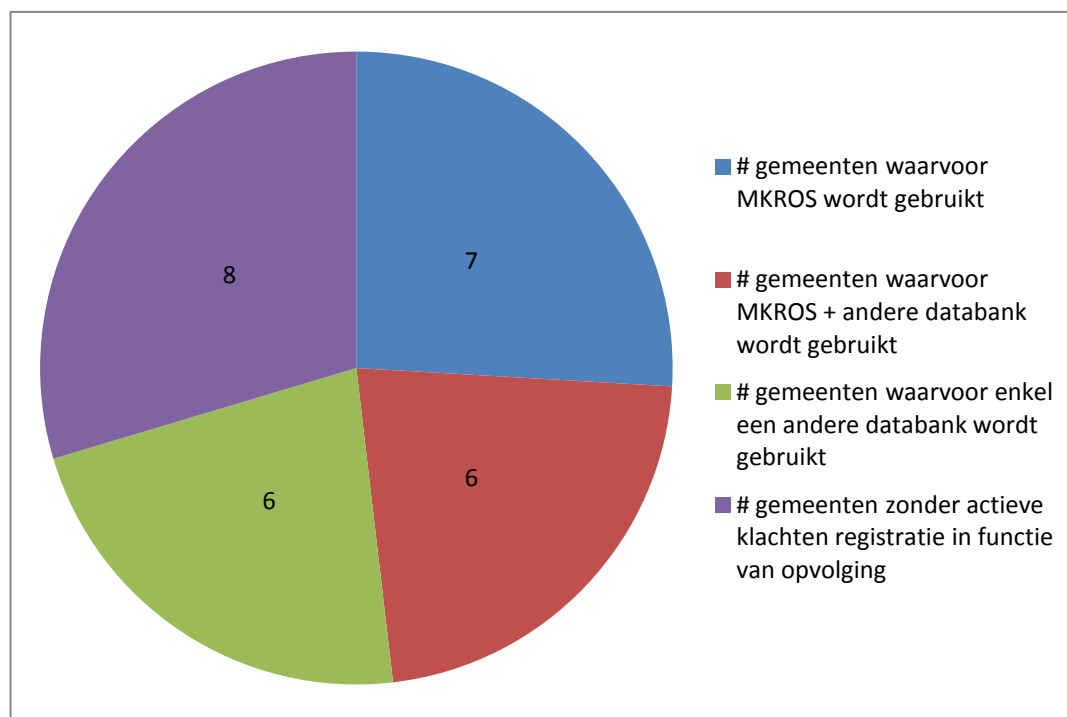
Tijdens 12 gesprekken werd aangegeven dat er gebruik werd gemaakt van een ruimer klachtenregistratiesysteem, in die zin dat in de systemen meer dan alleen de klachten en meldingen inzake milieu worden opgenomen:

- In 3 van deze 12 gevallen betrof het een ruimer klachtenregistratiesysteem binnen de gemeentelijke milieudienst.
- Tijdens 9 andere gesprekken was het de toezichthouder van de politie die melding maakte van een eigen ruimer klachtenregistratiesysteem, met name het *Integrated System for the Local Police (ISLP)*.

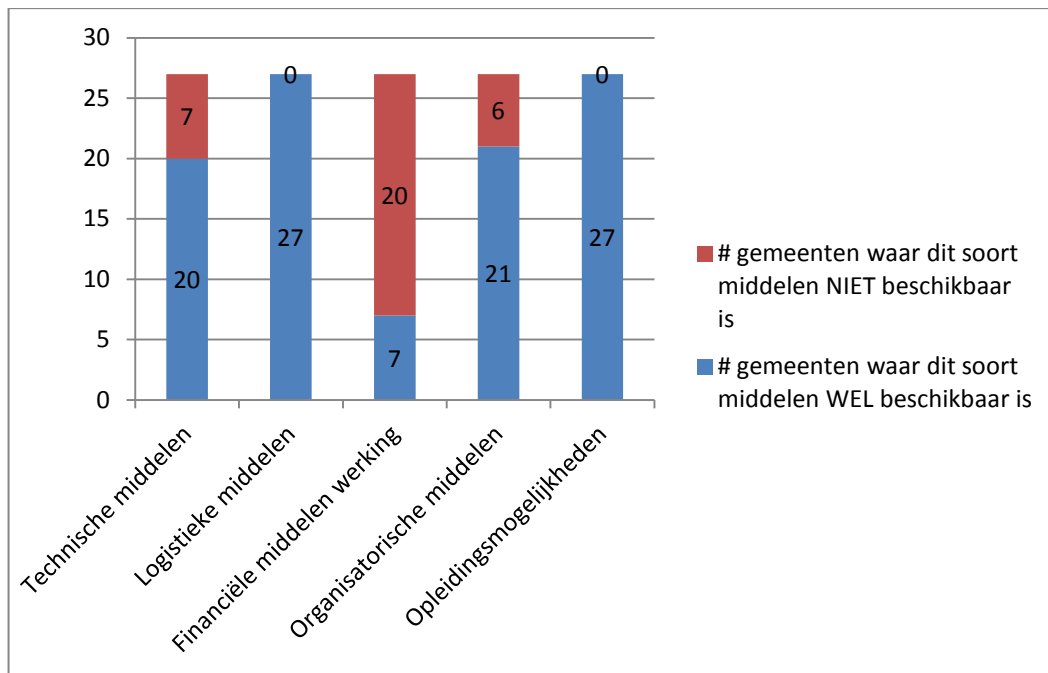
Figuur 23 tenslotte geeft samenvattend weer hoeveel gemeenten over technische, logistieke, afzonderlijke financiële, organisatorische middelen en opleidingsmogelijkheden beschikken.



Figuur 21: Beschikbaarheid overige middelen



Figuur 22: Klachtenregistratiesystemen



Figuur 23: Algemeen overzicht beschikbaarheid middelen voor toezicht

Dit hoofdstuk 7.2.2.2 brengt in kaart welke middelen de lokale toezichthouders van de 27 bevroegde gemeenten (theoretisch) kennen en over dewelke ze beschikken. In een ander vragenonderdeel werden de lokalen toezichthouders ook bevroegd over of, en op welke manier, ze deze middelen ook effectief gebruiken en inzetten. De resultaten van deze vragen zijn opgenomen in de hoofdstukken 7.2.3.1.3 (*gebruik juridische middelen*), 7.2.3.2.2 (*evaluatie beschikbare technische middelen*), 7.2.3.2.3 (*evaluatie financiële werkingmiddelen*), 7.2.3.2.5 (*evaluatie organisatorische middelen*), en 7.2.3.2.6 (*evaluatie aanbod opleidingen en bijscholing*).

### 7.2.2.3 Organisatie werking (vragen 37 tot en met 43, met uitzondering van vraag 37 en vraag 39)

In Tabel 17 (in Bijlage 4) staan de antwoorden op de vraag *of er in de dagelijkse werking (formeel en informeel) terugkoppeling, overleg, of samenwerking is tussen (of met) de lokale toezichthouders en andere diensten. En indien wel, met wie?*

De antwoorden op de vraag naar *welke communicatie de lokale toezichthouders voeren over de uitvoering van hun taken (bijvoorbeeld feedback binnen de gemeente, antwoorden op enquête VHRM, ...)* staan geregistreerd in Tabel 18 (in Bijlage 4).

Tabel 19 (in Bijlage 4) geeft de antwoorden weer op volgende vraag:

*Hoe is de tijdsbesteding van de toezichthouders verdeeld over de verschillende deeltaken (in verhouding tot het geheel van taken dat de toezichthouder moet uitvoeren)?*

*Ken percentages toe aan volgende taken:*

- *toezichtstaken in het kader van/na klachten en meldingen*

- *toezicht in uitvoering van een opgemaakt plan, bijvoorbeeld een geplande milieuhandhavingscampagne*
- *ad hoc toezicht (op eigen initiatief)*
- *alle andere taken (bijvoorbeeld loketfunctie, andere, ...)*

Vragen 42 en 43 dienden enkel te worden gesteld voor de gemeenten waarbij het lokale toezicht werd uitgeoefend door een intercommunale of door een toezichthouder uit een andere gemeente of door een toezichthouder van een politiezone, een gedeelde toezichthouder, met ander woorden:

- *Voor hoeveel gemeenten wordt het toezicht uitgeoefend?*
- *Hoe is de tijdsbesteding - specifiek voor wat betreft het toezicht - verdeeld over de aangesloten/samen werkende gemeenten voor wie de 'gedeelde toezichthouder' het toezicht uitoefent? (zie Tabel 20 in Bijlage 4).*

### *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

#### 7.2.2.3.1 Terugkoppeling, overleg en samenwerking tijdens de uitoefening van het lokale toezicht

De toezichthouders voor alle gemeenten koppelen terug naar, overleggen met of werken samen met tal van andere personen, diensten en administraties.

Als gepolst wordt naar terugkoppeling, komt eenzijdige terugkoppeling van de lokale toezichthouders naar lokale besturen (burgemeester, schepenen van leefmilieu, college van burgemeester en schepenen) vaak terug in de antwoorden. In 19 van de 27 bevroegde gemeenten is dit het geval.

Als gepolst wordt naar vormen van overleg, meldt men vooral het overleg met andere gemeentediensten (zoals de dienst stedenbouw en ruimtelijke ordening), met overheidsdiensten (zoals OVAM, ANB, VMM, de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE), en ook met collega-toezichthouders uit andere gemeenten of politiezones. Dergelijk overleg vindt plaats om wederzijds informatie uit te wisselen of om raad te vragen. Tijdens 8 interviews werd aangehaald dat de lokale toezichthouders ook overleggen met de burgemeester of het college. Dit overleg vindt meestal plaats naar aanleiding van specifieke dossiers waarbij het bestuur zelf meer betrokken wil zijn (bijvoorbeeld om mee te helpen bemiddelen, of druk te zetten in geval van schendingen van het milieurecht).

Als gepolst wordt naar samenwerking, wordt vaak de samenwerking met de eigen gemeentediensten (bijvoorbeeld dienst ruimtelijke ordening, buitendiensten, gemeenschapswachten) naar voor geschoven. Met deze mensen werkt de lokale toezichthouder regelmatig en op gestructureerde wijze samen voor de uitoefening van zijn toezichtstaken. In gemeenten waar het lokale toezicht door zowel gemeentelijke (of intercommunale) toezichthouders als toezichthouders van de politie wordt uitgeoefend, is het evident dat er samenwerking is tussen deze verschillende soorten lokale toezichthouders.



In 8 gemeenten waar er sprake is van terugkoppeling naar of overleg met het lokale bestuur (burgemeester of het college of schepenen van leefmilieu) is er minstens 1 (al dan niet) aangestelde toezichthouder van de politie.

De lokale toezichthouders van 7 gemeenten – zowel gemeentelijke toezichthouders als toezichthouders van politiezones - gaven aan met regelmaat overleg te plegen of zelfs samen te werken met hun collega-toezichthouders van andere gemeenten of (andere) politiezones.

Uit 15 interviews is ook gebleken dat de lokale toezichthouders overleggen of samenwerken met de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE:

- Deze relatie werd door de meeste lokale toezichthouders (11 van die 15) als neutraal omschreven.
- De gemeentelijke toezichthouders van 1 van deze 15 gemeenten, en de toezichthouders van de politiekezone van nog 1 andere van deze 15 gemeenten gaven aan niet tevreden zijn over hun (gebrek aan) samenwerking met de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE.
- De lokale toezichthouders van 2 andere gemeenten van deze 15 gaven daarentegen uitdrukkelijk aan wel goed te overleggen of samen te (kunnen) werken met de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE.

De persoonlijke relatie tussen enerzijds de lokale toezichthouders en anderzijds de betrokken inspecteurs van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE is een factor die hierbij bepalend is.

#### 7.2.2.3.2 Communicatie over de uitvoering van het toezicht

Gemeentelijke toezichthouders wiens gemeenten hebben ingetekend op de Samenwerkingsovereenkomst rapporteren jaarlijks naar CAPLO over de uitvoering van hun toezichtstaken. Gemeentelijke toezichthouders communiceren in meer dan de helft van de bevroegde gemeenten hierover ook naar hun bestuur, vaak op vraag van de burgemeester of schepenen van leefmilieu die graag op de hoogte willen zijn van de belangrijkste milieu-incidenten en -klachten in de gemeente.

Voor 2 gemeenten echter wordt er door de lokale toezichthouders niet over de uitvoering van hun taken gecommuniceerd. Het betreft 2 kleine gemeenten waar het lokale toezicht volledig is uitbesteed aan de politiekezone.

Voor 14 gemeenten werd door de lokale toezichthouders bevestigd dat de VHRM-enquêtes worden ingevuld. De lokale toezichthouders van 2 gemeenten verklaarden de bevestigingen van de VHRM niet te ontvangen. Het betreft een gemeente waar het toezicht uitsluitend uitgeoefend wordt door de politiekezone, en een gemeente waar het toezicht uitgeoefend wordt door een combinatie van toezichthouders van de intercommunale, de politiekezone en intergemeentelijke toezichthouders.

#### 7.2.2.3.3 Tijdsbesteding aan toezicht

Uit Figuur 24 blijkt dat:

- in 12 gemeenten maximum 5 % van de tijd van de lokale toezichthouders naar toezicht gaat;
- in 8 gemeenten tussen de 5 % en 25 % van de tijd van de toezichthouders aan toezicht wordt besteed;
- in de overige 7 gemeenten de lokale toezichthouders meer dan 25 % van hun tijd aan toezicht besteden. Van die 7 gemeenten zijn er 5 bij wie minstens 50 % van de tijd van de lokale toezichthouders naar toezicht gaat (namelijk 50 %, 55 %, 60 %, 65 % en 100 %). 1 gemeente kan rekenen op een toezichthouder van de politiezone die 100 % van zijn tijd kan besteden aan toezicht, hoewel de zone 10 gemeenten bevat waar de toezichthouder in moet optreden. De gemeenten waarvoor 65 %, 60 %, 55 %, 50 % van de tijd van de lokale toezichthouders aan toezicht kan worden besteed, kunnen rekenen op een goed uitgebouwd en georganiseerd toezichtsteam of een of meerdere andere toezichthouders of die de grootste interesse hebben in de materie of het meest gemotiveerd zijn in het uitoefenen van hun toezichtstaken (persoonlijke prioriteit en motivering met andere woorden). 4 van deze 5 gemeenten beschikken over een vorm van lokaal handhavingsbeleid: voor 3 van deze 4 gemeenten werd een milieuhandhavingsprogramma opgemaakt, in de andere gemeente worden af en toe milieuhandhavingsacties of -campagnes uitgevoerd.

De 12 gemeenten waarin maximum 5 % van de tijd van de toezichthouders aan toezicht kan worden besteed, zijn als volgt verdeeld over de verschillende groepen gemeenten in de Dexia-typologie:

- 2 woongemeenten
- 6 landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten
- 2 gemeenten met een concentratie aan economische activiteit
- 2 centrumgemeenten: 1 middelgrote stad en 1 regionale stad

De 8 gemeenten waarin tussen 5 % en 25 % van de tijd van de toezichthouders aan toezicht kan worden besteed, zijn als volgt verdeeld over de verschillende groepen gemeenten in de Dexia-typologie:

- 2 woongemeenten
- 1 landelijke gemeente of verstedelijkte plattelandsgemeente
- 2 gemeenten met concentratie van economische activiteit
- 1 semistedelijke of agglomeratiegemeente
- 1 middelgrote stad
- 1 grote stad

De 2 gemeenten waar minstens 25 % maar minder dan 50 % van de tijd van de toezichthouders aan toezicht wordt besteed zijn, zijn als volgt verdeeld over de verschillende groepen gemeenten in de Dexia-typologie:

- 1 regionale stad
- 1 toeristische gemeente

De 5 gemeenten waarin minstens 50 % van de tijd van de toezichthouders aan toezicht kan worden besteed, zijn als volgt verdeeld over de verschillende groepen gemeenten in de Dexia-typologie:

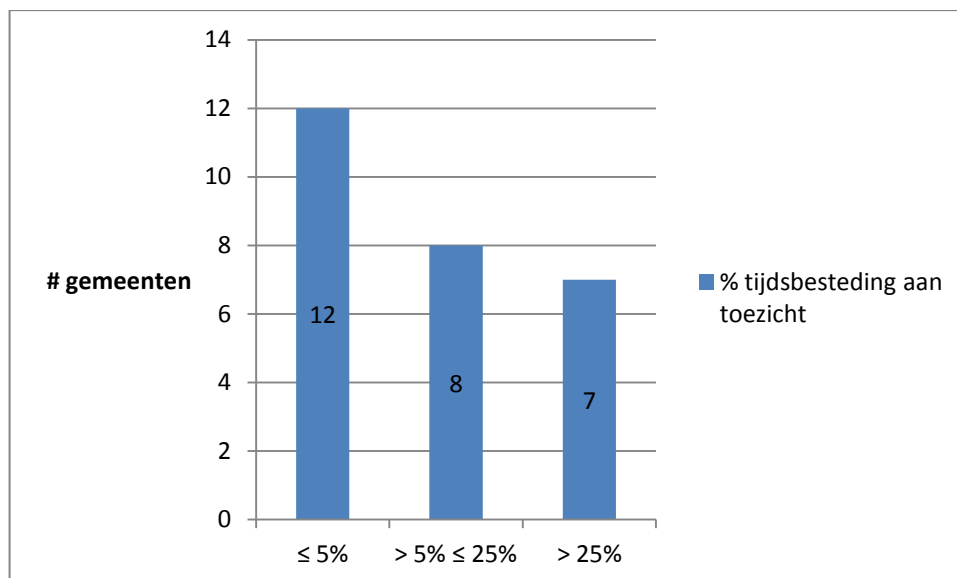
- 1 woongemeente
- 1 landelijke gemeente of verstedelijkte plattelandsgemeente
- 2 gemeenten met concentratie aan economische activiteit
- 1 grote stad

In landelijke gemeenten gaat weinig tijd naar lokale milieuhandhaving. De groep landelijke of plattelandsgemeenten is groot in de categorie bevraagde gemeenten waar de toezichthouders hoogstens 5 % van zijn hun aan toezicht kan besteden. Slechts in 2 landelijke gemeenten wordt meer dan 5 % aan toezicht besteed.

Wat de verhouding tussen de verschillende soorten lokaal toezicht betreft:

- In 24 gemeenten gaat de meeste tijd naar het optreden naar aanleiding van klachten en meldingen. De 5 gemeenten waar in totaal minstens 50 % aan toezicht kan worden besteed, vallen ook in deze groep. 3 van deze 5 gemeenten beschikken nochtans over een milieuhandavingsprogramma, en in 1 ervan worden af en toe campagnes of acties uitgevoerd.
- De lokale toezichthouders van 2 gemeenten gaven aan dat het grootste pakket van hun tijdsbesteding voor toezicht gaat naar optreden in het kader van een plan of campagne. 1 gemeente daarvan beschikt over een handavingsprogramma, in de andere gemeente worden af en toe handavingsacties of –campagnes uitgevoerd.
- Slechts in 1 gemeente wordt het meest aandacht besteed aan het optreden ad hoc, op eigen initiatief.

De vaststelling dat over het algemeen weinig aandacht wordt besteed of kan worden besteed aan handhaving, stemt overeen met de eerder beperkte aandacht die wordt besteed aan het concreet formuleren van toezichtstaken in de functiebeschrijvingen en takenpakketten van de gemeentelijke ambtenaren of toezichthouders. In deze gemeenten zijn er ook zelden proactieve handavingscontroles of –acties.



Figuur 24: Tijdsbesteding lokale toezichthouders aan toezicht

8 gemeenten doen beroep op 1 of meerdere toezichthouders van een intercommunale of van een politiezone die ook voor andere gemeenten het toezicht uitoefenen. Uit de bevraging is hierbij gebleken dat het aandeel tijd dat 1 gemeente krijgt van die gedeelde toezichthouder - in vergelijking met de andere gemeenten die ook beroep moeten doen op diezelfde toezichthouder - afhankelijk is van de karakterisatie van de gemeente (grootte en aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen) en van de daarmee samenhangende noodzaak aan toezicht (bijvoorbeeld meer klachten of incidenten). 1 toezichthouder van een politiezone gaf uitdrukkelijk te kennen dat hij meer aandacht besteedt aan de gemeente die het voorwerp uitmaakt van deze studie – in vergelijking met de andere gemeente die tot de politiezone behoort) omdat het bestuur van de andere gemeente waar hij het toezicht waarneemt minder prioriteit toekent aan milieuhandhaving. Deels wordt deze onevenredige tijdsbesteding tussen de twee gemeenten ook versterkt door de goede persoonlijke band tussen de toezichthouder van de politie en zijn co-toezichthouder van de gemeente, die hierbij bepalend blijkt te zijn.

### 7.2.3 Zelfevaluatie (door de toezichthouders) van het toezicht in de gemeente

Dit laatste deel van de vragenlijst focust zich op de bevindingen, ervaringen en meningen van de lokale toezichthouders over alle aspecten van het lokale toezicht.

Een aantal aspecten dat reeds in een eerste deel van de bevraging aan bod kwamen, kwamen in het laatste deel van de bevraging nogmaals naar voor, maar dan vanuit een andere invalshoek.

Drie groepen vragen werden gesteld aan de lokale toezichthouders:

- Wat vinden zij van hun takenpakket, de middelen die zij hebben, in het licht van de eigenheid van de gemeente voor dewelke zij het toezicht uitoefenen? (Vragen 44 tot en met 50)

- Wat vinden zij van de organisatie van het lokale toezicht voor de betreffende gemeente? (vragen 51 tot en met 60)?
- Wat zijn volgens hen de grootste verbeteringen en knelpunten in de huidige regeling m.b.t. het lokale toezicht? (vragen 61 tot en met 65)

In hoofdstuk 7.2.2.2 werd al in kaart gebracht welke middelen de lokale toezichthouders van de 27 bevraagde gemeenten theoretisch kennen en over dewelke ze beschikken. In dit deel wordt bekeken of en hoe de lokale toezichthouders deze middelen ook effectief gebruiken en inzetten. In hoofdstuk 7.2.3.1.3 komen de juridische middelen aan bod, in hoofdstuk 7.2.3.2.2 de beschikbare technische middelen, in hoofdstuk 7.2.3.2.3 de financiële werkmiddelen, in hoofdstuk 7.2.3.2.5 de beschikbare organisatorische middelen, en in hoofdstuk 7.2.3.2.6 het aanbod opleidingen en bijscholingen.

### 7.2.3.1 Situering gemeente, toezichtsmiddelen en takenpakket lokale toezichthouder (vragen 44 tot en met 50)

De antwoorden op volgende vragen zijn opgenomen in Tabel 21 (in Bijlage 4):

- *Zijn aard, omvang, ligging, potentiële hinder en risico's van de in de gemeente gelegen inrichtingen gekend door lokale toezichthouders ('Ken je je terrein')? (Eventueel toelichten)*
- *Kunnen de toezichthouders zelfstandig werken, met andere woorden zelf(standig) beslissen wanneer welke middelen worden ingezet?*

De antwoorden op volgende vragen zijn opgenomen in Tabel 22 (in Bijlage 4):

- *Worden (mogen) de eerder aangehaalde juridische middelen door de toezichthouders daadwerkelijk (worden) gebruikt? Toezichtsrechten, middelen ter voorkoming en vaststelling van milieu-inbreuken en –misdrijven, bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen.*
- *En, indien niet, waarom?*
- *Er wordt ook geschetst hoe de toezichthouders met die middelen omgaan.*

Tabel 23 (in Bijlage 4) bevat de antwoorden en reacties op de vraag:

*Heeft de burgemeester (hoger ambt) eigen toezichtstaken heeft. En zo ja, welke? En oefent hij deze zelf uit?*

In Tabel 24 en Tabel 25 (in Bijlage 4) zijn de antwoorden van de toezichthouders geregistreerd op volgende vragen:

- *Is - in voorkomend geval – het takenpakket van de dienst leefmilieu haalbaar?*  
*En, is de dienst leefmilieu voldoende bemand en uitgerust in functie van het toezicht? En, is het takenpakket van de dienst leefmilieu haalbaar?*
- *Is het takenpakket van de toezichthouders haalbaar?*

*En, is de bestaffing van het team of de dienst waarbinnen de toezichthouders zijn te werk gesteld inhoudelijk (cf. competenties) voldoende geschikt ingevuld (met het oog op toezicht en de wettelijke verplichtingen die daaromtrent moeten worden vervuld), meer bepaald op het vlak van het aantal VTE's, en op het vlak van opleiding, ervaring en bijscholing?*

### *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

#### 7.2.3.1.1 Terreinkennis lokale toezichthouders

Aan de lokale toezichthouders werd gevraagd of ze hun terrein kennen, of ze een goed zicht op welk soort inrichtingen gelegen zijn op het grondgebied van de gemeente voor wie ze het toezicht uitoefenen, en of ze weten waar de potentiële risico's liggen. Deze vragen werden, op 1 na, voor alle bevroegde gemeenten positief beantwoord, door alle types toezichthouders (gemeentelijke toezichthouders en toezichthouders van de politie en de intercommunales). Bij de motivering van hun antwoord werd vaak aangehaald dat ze al lang in of voor de betreffende gemeente werken. Een groot deel van de toezichthouders woont ook in of in de buurt van de gemeente waar ze het toezicht voor uitoefenen. Databanken of werkingsinstrumenten werden zelden spontaan gemeld om hun terreinkennis te staven.

De ene lokale gemeentelijke toezichthouder die stelt het terrein niet goed te kennen, is pas één jaar als aangestelde toezichthouder werkzaam, en 4 jaar binnen de milieudienst van de gemeente.

#### 7.2.3.1.2 Zelfstandigheid lokale toezichthouders

In 6 gemeenten vonden de toezichthouders dat ze niet zelfstandig kunnen kiezen welke middelen ze wanneer inzetten. In 4 gevallen werd impliciete of expliciete druk vanuit het bestuur als reden aangegeven. Toezichthouders van de politie hebben over het algemeen minder problemen met mogelijke inmenging van lokale besturen, hoewel 1 toezichthouder van de politie niet kan optreden in de gemeenten (bijvoorbeeld onderzoeken, staalnames) omdat de gemeente en de politiezone amper middelen wil ter beschikking stellen voor toezicht. 1 geval gemeentelijke toezichthouder vond zelf dat hij door het gebrek aan kennis en ervaring ter zake niet zelfstandig genoeg kon optreden.

4 van deze 6 gemeenten zijn kleinere landelijke gemeenten. In de helft van deze 6 gemeenten benut de burgemeester actief zijn toezichtsbevoegdheden.

Het is niet ongebruikelijk dat de burgemeester (en soms ook de gemeentesecretaris) de uitgaande briefwisseling, bijvoorbeeld raadgevingen, aanmaningen, mee ondertekent. Op een aantal uitzonderingen na wordt dit door de gemeentelijke toezichthouders niet gezien als inmenging of sturing. Het is in die gevallen vaak een loutere gewoonte dat de burgemeester mee tekent en de toezichthouders zien zijn handtekening als informatiekanal (naar de burgemeester) en als extra druk op de boodschap in de briefwisseling.

De persoonlijkheid van de toezichthouder speelt hier een rol, een aspect dat in positieve zin blijkt door te werken. Tijdens 3 gesprekken gaven de lokale gemeentelijke toezichthouders aan dat de burgemeester van hun gemeenten al hebben getracht om hun toezichtsoptreden te beïnvloeden (bijvoorbeeld sturen om een bepaalde bedrijf milder aan te pakken). De gemeentelijke toezichthouders, allen meer dan 10 jaar in dienst en minstens 10 jaar ervaring

inzake milieutoezicht, merkten hierbij op dat zijzelf de nodige weerkracht en durf moesten, en moeten, tonen om de politieke beïnvloeding te negeren.

#### 7.2.3.1.3 Gebruik van de juridische middelen

De toezichtrechten worden in bijna alle gemeenten gebruikt. In sommige kleinere gemeenten is er weinig toezicht en worden er dus ook weinig toezichtsrechten uitgeoefend.

Gemeentelijke toezichthouders aarzelen doorgaans niet om hun recht op bijstand van de politie in te roepen. Het recht op toegang moet overigens niet vaak worden afgedwongen, nagenoeg steeds worden toezichthouders vrijwillig binnengelaten.

Staalnames en –onderzoeken, soms ook geluidsmetingen, worden in een aantal gemeenten uitbesteed aan externe labo's, provincies, VMM, of de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, omdat de toezichthouders niet over het geschikte materiaal beschikken of weinig tot geen ervaring hebben met dergelijke apparatuur.

De middelen ter voorkoming en vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven worden vrijwel altijd gradueel (van raadgeving tot PV) gebruikt door de toezichthouders. De aanmaning is vaak het meest verregaande middel dat wordt ingezet door de gemeentelijke toezichthouders. Dit past in de (vaak verregaande) bemiddelingsstrategie die heel vaak werd aangehaald door de toezichthouders.

Indien het lokale toezicht door meer dan 1 entiteit wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld gemeentelijke toezichthouders en toezichthouders van de politie), dan zijn er vaak (mondelinge) afspraken en taakverdelingen over wie wanneer welke middelen inzet.

Raadgevingen worden frequent ingezet. Vooral de mondelinge raadgevingen worden veelvuldig gebruikt door alle types lokale toezichthouders, hoewel de politie als lokale toezichthouder eerder geneigd zal zijn om naar een aanmaning of een PV te grijpen. Een aantal gemeentelijke toezichthouders merkte op dat de burgemeester (en soms ook de secretaris) de schriftelijke raadgevingen en de aanmaningen mee ondertekent. In de betreffende gemeenten is dit gebruikelijk en wordt als bijkomend voordeel aangehaald dat de burgemeester hierdoor ook geïnformeerd wordt. De begrippen 'raadgevingen' en 'aanmaningen' worden niet altijd strikt gescheiden gebruikt en ook zo genoemd door de lokale toezichthouders. Raadgevingen worden soms als aanmaningen gebruikt bij overtredingen, soms ook als een instrument dat de raadgeving voorafgaat.

Het verslag van vaststelling van milieu-inbreuken is niet goed gekend. Indien wel gekend, wordt er bewust weinig gebruik van gemaakt omdat het als niet efficiënt of als een administratieve last wordt beschouwd. De meeste toezichthouders trachten zoveel mogelijk problemen op te lossen door zolang mogelijk te bemiddelen. Hierbij werd door de lokale toezichthouders verduidelijkt dat ze in eerste instantie zullen trachten om mondeling het probleem op te lossen (wat dan als raadgeving wordt beschouwd), eventueel nadien via een brief (die als raadgeving en aanmaning wordt beschouwd). Boetes passen niet in deze strategie – althans volgens de lokale toezichthouder. Administratieve tekortkomingen worden ook op korte termijn en vaak na een eenvoudige raadgeving geregulariseerd waardoor een boete of dreiging met een boete nog minder aan de orde is.

PV's op basis van het Milieuhandhavingsdecreet worden door minder dan de helft van de lokale toezichthouders ingezet bij de uitoefening van hun functie. Als ook iemand van de politie kan optreden als lokale toezichthouder zal vaak aan de politie gevraagd worden de PV's op te stellen indien dit nodig is. De meeste gemeentelijke toezichthouders – op een

aantal uitzonderingen na - voelen zich niet comfortabel met het opmaken van PV's wegens niet goed gekend en weinig vertrouwd. Toezichthouders van de politie gaven aan bij elk incident te beoordelen of ze zullen optreden (en een PV schrijven) als officier van gerechtelijke politie of als lokale toezichthouder. Gemeentelijke toezichthouders die wel PV's schrijven, zullen dit pas doen in laatste instantie (als uiterste redmiddel), en staan doorgaans niet geheel positief ten aanzien van het instrument. Eens een PV is opgemaakt, *'is de zaak niet meer in hun handen'* zo stellen zij, waardoor, rekening houdend ook met de karige feedback van het parket, PV's liefst zoveel mogelijk worden vermeden. 1 gemeentelijke toezichthouder merkte ook op dat de mogelijkheid voor gemeentelijke toezichthouders om PV's te schrijven door het parket niet wordt geapprecieerd, zelfs wordt tegengewerkt. Dat de lokale toezichthouder, nadat een PV werd opgemaakt of een verslag van vaststelling van milieu-inbreuken werd opgemaakt, een zaak parallel nog verder zelf kan aanpakken (bijvoorbeeld door middel van aanmaningen) blijkt niet echt gekend, noch de praktijk.

Bestuurlijke maatregelen op basis van het Milieuhandhavingsdecreet worden in minder dan de helft van de bevraagde gemeenten toegepast, vooral omdat zich weinig gevallen voordoen waarbij dergelijk optreden noodzakelijk is gebleken. Hetzelfde geldt voor veiligheidsmaatregelen, waar amper melding is van gemaakt. Als dergelijke maatregelen worden genomen, dan zal de burgemeester quasi altijd mee tussenkomen, mede gebaseerd op het aanvoelen van de ernst van deze ingreep (ernst ten aanzien van de geviseerde personen, maar ook ernst ten aanzien van de eigen positie). Het voorbereidend werk wordt doorgaans door de lokale toezichthouder gedaan. De burgemeester ondertekent bijvoorbeeld het stopzettingsbevel en zal desgevallend ter plaatse gaan. 1 gemeentelijke toezichthouder merkte op dat hij, in de gevallen waar bestuurlijke maatregelen kunnen of moeten worden genomen, verkiest om onmiddellijk een procedure voor de kortgedingrechter te laten opstarten. Dit geeft volgens hem sneller resultaat dan de bestuurlijke maatregelen, en hij vreest hiermee daarenboven minder voor zijn persoonlijke aansprakelijkheid.

#### 7.2.3.1.4 Handhavingsbevoegdheden van de burgemeester

Tijdens 7 gesprekken werd negatief geantwoord op de vraag of de burgemeester (*'het hoger ambt'*) van de betreffende gemeente ook toezichtsbevoegdheden heeft en effectief uitoefent. In de 20 andere interviews waar werd aangegeven door de lokale toezichthouders dat de burgemeester wel taken opneemt inzake milieuhandhaving, beperken de toezichtsrechten van de burgemeester zich veelal tot het mee ondertekenen van raadgevingen en aanmaningen van gemeentelijke toezichthouders of het uitvoeren van de bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld stopzettingen, verzegelingen). Bij het mee ondertekenen van uitgaande briefwisseling van de gemeentelijke toezichthouders is de rol van de burgemeester eerder passief en is zijn handtekening een formaliteit of een middel om extra gewicht te geven aan de brieven. De rol van de burgemeester wordt actiever wanneer hij wordt ingeschakeld bij bestuurlijke maatregelen die weliswaar (inhoudelijk) worden voorbereid door de gemeentelijke toezichthouders maar door hem worden ondertekend en nadien ook uitgevoerd.

#### 7.2.3.1.5 Haalbaarheid takenpakket dienst leefmilieu en takenpakket toezichthouders

2 van de 27 bevraagde gemeenten beschikken niet over een eigen dienst leefmilieu. Van de overige 25 gemeenten, werd voor 12 gemeenten door de ambtenaren met taken inzake leefmilieu geoordeeld dat het (algemene) takenpakket van de dienst leefmilieu niet haalbaar is. In 16 van deze 25 gemeenten werd meer specifiek geoordeeld dat de dienst leefmilieu



niet voldoende bemand en uitgerust was in functie van toezicht. Vooral het gebrek aan tijd (zeker ook voor toezicht) werd hierbij als argument aangehaald.

De gemeenten waarbij de takenpakketten van de dienst leefmilieu en de toezichthouder als niet haalbaar werden beschouwd, zijn doorgaans de gemeenten die beroep doen op 1 of 2 lokale toezichthouders. In gemeenten met milieudiensten of lokale toezichthouders met grote ambities wat betreft het takenpakket van milieudienst en wat betreft het lokale toezicht, werd het takenpakket van de leefmilieudienst en de toezichthouder als niet haalbaar beschouwd, in het licht van die ambitie die (nog) niet werd bereikt.

Slechts tijdens 7 van de 27 interviews werd het takenpakket van de lokale toezichthouder als haalbaar beschouwd.

Bij de vraag naar het oordeel van de toezichthouder over de haalbaarheid van zijn takenpakket, kwamen 2 specifieke aspecten aan bod aan de hand waarvan de bevroegde zijn antwoord kon staven. Enerzijds werd gevraagd of een te kort aan toezichthouders hierbij een factor is die meespeelt, anderzijds kon de lokale toezichthouder ook aangeven of het te kort aan kennis en ervaring bepalend is. Het eigen opleidingsniveau en kennis en ervaring van de lokale toezichthouder wordt voor 9 van de 20 gemeenten voor wie deze vraag negatief beantwoord werd, aangehaald als een tekortkoming. Het gebrek aan praktijkervaring inzake toezicht, en een tekort aan specifieke juridische kennis en gespecialiseerde kennis over bepaalde inhoudelijke aspecten van milieutoezicht kwamen naar voor als gebreken in 8 gevallen van die 20 gemeenten. Toch is het vooral het tekort aan mankracht om aan toezicht te doen dat steekt bij de meeste toezichthouders. Voor 19 van deze 20 gemeenten werd dit als pijnpunt aangehaald.

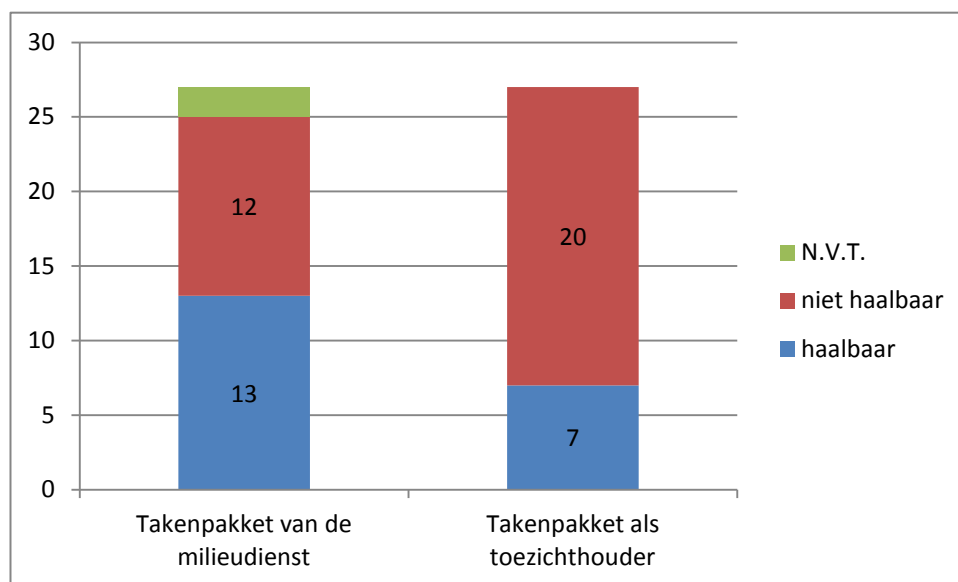
Deze 7 gemeenten zijn als volgt te karakteriseren:

- 1 woongemeente
- 1 kleine agrarische gemeente
- 3 semistedelijke of agglomeratiegemeenten
- 2 centrumgemeenten, meer bepaald grote steden.

Het aantal VTE dat overeenkomt met de personen met taken inzake leefmilieu varieert sterk in deze groep van 7 gemeenten: van 0,8 tot 21,5. Het aantal proactieve milieuhandhavingscontroles (zijnde de controles uitgevoerd naar aanleiding van een plan of een programma en de controles uitgevoerd op eigen initiatief, ad hoc) varieert even sterk, namelijk van 0 tot 442. Het aantal uren opleiding dat 1 aangestelde toezichthouder gemiddeld per jaar volgt tenslotte, varieert in deze 7 gemeenten tussen 8 en 65. Uit de combinatie van de resultaten uit deze verschillende onderdelen van de vragenlijst kan geen verband worden gelegd tussen enerzijds het oordeel van de lokale toezichthouder dat zijn takenpakket haalbaar is en anderzijds een aantal mogelijke succesfactoren die een invloed zouden kunnen hebben op dit oordeel (namelijk het aantal VTE dat het aantal personen met taken inzake leefmilieu vertegenwoordigt, het aantal proactieve milieuhandhavingscontroles, of het aantal uren opleiding).

Het percentage tijd dat naar toezicht gaat in deze 7 gemeenten ligt in de meeste gevallen wel redelijk hoog. In 5 van die 7 gemeenten wordt minstens 20% van de tijd van de lokale toezichthouders aan toezicht besteed.

In 12 van de 27 gemeenten werden beide vragen negatief beantwoord, en vinden de betrokken toezichthouders dat zowel het takenpakket van de milieudienst als de toezichthouders geen haalbare kaart is. Tekort aan mankracht, aan tijd wordt steevast als reden aangehaald. In 10 gemeenten van deze 12 behelst het inderdaad maximaal 2 aangestelde toezichthouders.



Figuur 25: Beoordeling door de lokale toezichthouders. Haalbaarheid van het takenpakket van de milieudienst en van de lokale toezichthouder

### 7.2.3.2 Organisatie (vragen 51 tot en met 60)

Voor de gemeenten waar er een neergeschreven milieuhandavingsprogramma voor handen is, werden de lokale toezichthouders gevraagd:

- *of het lokale milieuhandavingsprogramma door hen voldoende en geschikt wordt geacht, en*
- *ze (voldoende) inspraak krijgen bij de totstandkoming van het milieuhandavingsprogramma.*

De antwoorden op deze vragen zijn opgenomen in Tabel 26 (in Bijlage 4).

Aan de lokale toezichthouders werd ook gevraagd *of zij de beschikbare (werkings)middelen voldoende en geschikt achten - in functie van het te realiseren milieuhandavingsprogramma of hun toezichtstaken in het algemeen - meer bepaald de technische middelen, logistieke middelen, financiële middelen, organisatorische middelen, en opleidingen en bijscholing* (Tabel 27, Tabel 28 en Tabel 29 in Bijlage 4).

Vervolgens werd telkens naar een aantal cijfers gevraagd (Tabel 30 in Bijlage 4), meer bepaald:

- *Hoeveel milieuhandhavingscontroles werden uitgevoerd (in totaal) in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet in 2011?*

*En ook meer specifiek: in het kader van klachten en meldingen, in uitvoering van een opgemaakt plan, bijvoorbeeld een geplande milieuhandhavingscampagne, en ad hoc' (op eigen initiatief)?*

- *Wat was het resultaat van deze controles, meer bepaald hoeveel keer werd er geen overtreding vastgesteld, werd er (een) overtreding(en) vastgesteld, maar werd er op basis daarvan geen actie ondernomen, werd er een raadgeving geformuleerd bij de milieuhandhavingscontrole, werd er een aanmaning geformuleerd bij de milieuhandhavingscontrole, werd er een verslag van vaststelling opgemaakt voor de vastgestelde milieuinbreuk dat werd verzonden naar de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC) van het Departement LNE, werd een PV opgesteld voor het vastgestelde milieumisdrijf dat werd verzonden naar de Procureurs des Konings, en werd er ten slotte een bestuurlijke en veiligheidsmaatregel opgelegd?*

De lokale toezichthouders mochten zich ook uitspreken over de vragen:

- *of er voldoende en goede communicatie is tussen de toezichthouders enerzijds en diverse andere instanties (bijvoorbeeld parket, politie, buitendiensten van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE) anderzijds (Tabel 31 in Bijlage 4).*
- *of de handhaving in de gemeente zodanig is georganiseerd dat de problemen opgelost geraken (liggen de klemtonen juist?), en of die problemen worden opgelost met een aanvaardbare inzet van middelen. (Tabel 32 in Bijlage 4)*

Tenslotte werd aan de lokale toezichthouders gevraagd (Tabel 33 in Bijlage 4):

- *of zij psychosociale nevenwerkingen als gevolg van hun taken als toezichthouder ervaren;  
in welke mate zij op een veilige en gezonde manier hun werkzaamheden als toezichthouder kunnen verrichten.*

### *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

#### 7.2.3.2.1 Evaluatie milieuhandhavingsprogramma's

Voor slechts 5 van de 27 gemeenten is een milieuhandhavingsprogramma opgemaakt. Alle 5 de programma's werden opgemaakt door, en op eigen initiatief van, de lokale toezichthouders van de gemeenten. Het betreft een team van toezichthouders van een politiezone, een samenwerkingsverband tussen intergemeentelijke toezichthouders, toezichthouders van een intercommunale en van een politiezone, en ook twee keer een gemeentelijke toezichthouder die daartoe het initiatief hebben genomen. De toezichthouders van deze 5 gemeenten zijn ook best tevreden over hun handhavingsprogramma's, in die zin dat ze de programma's realistisch achten voor de betreffende gemeenten en dat ze ook effectief worden gebruikt als kader voor toezichtacties en –controles.

#### 7.2.3.2 Evaluatie beschikbare technische middelen

Bij 6 van de 27 gesprekken werd aangegeven dat de beschikbare technische middelen door de lokale toezichthouders niet voldoende en geschikt worden geacht. In 5 gevallen werd hierbij het gebrek aan veiligheidsmateriaal aangehaald. De toezichthouders van 2 gemeenten menen in hun werking belemmerd te zijn door het gebrek aan bijvoorbeeld basis staalnamemateriaal of een geijkte geluidsmeter. Het overgrote deel van de toezichthouders is evenwel tevreden met het materiaal dat ze zelf ter beschikking hebben of met de externe bureaus en labo's waar beroep op gedaan kan worden voor bijvoorbeeld staalanalyses.

#### 7.2.3.2.3 Evaluatie beschikbare logistieke middelen

Bij 5 van de 27 gesprekken werd aangegeven dat de beschikbare logistieke middelen door de lokale toezichthouders niet voldoende en geschikt worden geacht. Het gebrek aan voldoende (beschikbare) pool-, of dienstwagens werd 3 keer aangegeven als tekortkoming. De gemeentelijke toezichthouders van 1 gemeente beschikken over een toezichtsuniform, waar ze zelf het initiatief voor hebben genomen. De gemeentelijke toezichthouder van 1 andere gemeente is vragende partij voor een uniform en een meer herkenbaar beeld naar buiten toe van de lokale toezichthouders. Dit zou het optreden van de lokale toezichthouders, wanneer ze in die hoedanigheid optreden, ten goede komen.

#### 7.2.3.2.4 Evaluatie financiële werkingsmiddelen

Slechts 7 van de 27 bevroegde gemeenten kunnen beroep doen op een afzonderlijk budget voor lokaal toezicht. De toezichthouders van quasi alle gemeenten kunnen wel beroep doen op de algemene middelen (binnen de gemeente of binnen de politiezone). Slechts bij 4 van de 27 gesprekken werd aangegeven dat de beschikbare financiële middelen voor lokaal toezicht onvoldoende zijn. Voor 1 van deze 4 gemeenten werd door de gemeentelijke toezichthouders eerder tijdens het gesprek aangegeven dat het afzonderlijke budget voor toezicht, meer specifiek voor onderzoeken, niet voldoende is en dat er bijvoorbeeld ook nood is aan bijkomend budget voor juridische bijstand. De gemeentelijke toezichthouder van 1 gemeente, en de toezichthouder van de politiezone voor 1 andere gemeente gaven te kennen dat de onwil van het lokaal bestuur om middelen voor toezicht ter beschikking te stellen hen in de onmogelijkheid stelt om bepaalde noodzakelijke onderzoeken te verrichten of metingen te doen.

#### 7.2.3.2.5 Evaluatie organisatorische middelen

Voor 14 van de 27 gemeenten werd door de lokale toezichthouders een gebrek aan organisatorische middelen gemeld. Er is nood aan meer, en op maat van de gemeenten aangepaste, praktische checklists en procedures, draaiboeken, en standaarddocumenten (bijvoorbeeld voorbeeldbrieven). Dergelijke instrumenten zijn zo goed als onbestaande of niet beschikbaar of niet up-to-date. Ook om enige uniformiteit - over de gemeenten heen - in het optreden van de lokale toezichthouders (zowel bij reactieve als bij proactieve acties) te kunnen garanderen, is het op gestructureerde wijze ter beschikking stellen van dergelijke organisatorische middelen van belang volgens een aantal van de bevroegden.

Of de lokale toezichthouders over standaarddocumenten beschikken, en over welke, varieert over de verschillende Vlaamse gemeenten heen. De goede contacten tussen de lokale toezichthouder enerzijds en bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE of de politie (door wie bepaalde documenten zouden worden doorgegeven of verspreid) is vaak een factor die hierbij meespeelt.

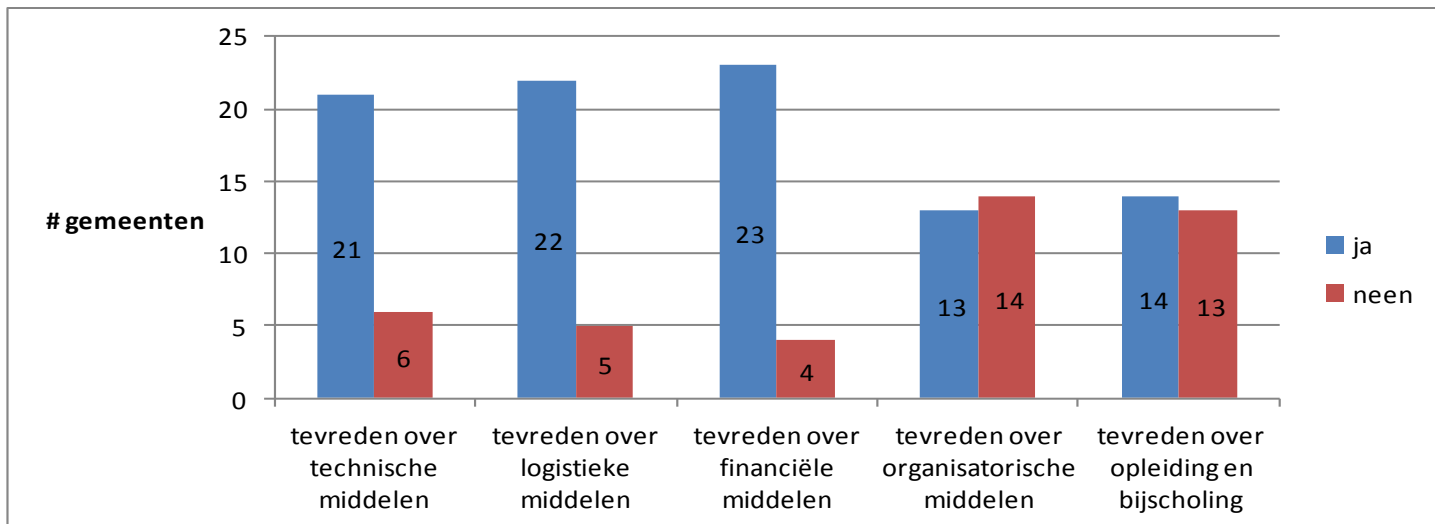
#### 7.2.3.2.6 Evaluatie aanbod opleidingen en bijscholingen

Voor 13 van de 27 gemeenten werd door de lokale toezichthouders een gebrek aan voldoende en geschikte opleidingen en bijscholingen gemeld. Meerdere keren kwam terug dat er nood is aan praktisch georiënteerde opleidingen, zoals cases, plaatsbezoeken, concrete gevallen, bijvoorbeeld met een inspecteur van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, mini-stages waarbij wordt ingezoomd op klasse 2-praktijkvoorbeelden. Het bestaande en betaalbare aanbod dat vanuit de overheid wordt georganiseerd, is volgens deze toezichthouders te beperkt en niet afgestemd op het lokale toezicht. Vooral toezichthouders van kleinere gemeenten, die slechts af en toe te maken hebben met incidenten en waar er (bijgevolg ook) relatief weinig aan toezicht wordt gedaan, vinden hun gading niet in het opleidingsaanbod wegens te generiek en niet nuttig voor de enkele gevallen waar ze wel moeten optreden (bijvoorbeeld omdat er te veel aandacht gaat naar de historiek van een nieuwe wet, of naar de achtergrond en het algemene wettelijke kader van een bepaalde problematiek). 1 maal werd ook opgemerkt dat de door de overheid georganiseerde opleidingen te laat komen, bijvoorbeeld nadat een nieuwe regelgeving al in werking is getreden. In 6 van de 13 gevallen gaat het om gemeenten waar het toezicht wordt uitgeoefend door 1 enkele aangestelde gemeentelijke toezichthouder, en 4 keer betreft het een gemeente die beroep kan doen op een team van 2 aangestelde gemeentelijke toezichthouders. Telkens 1 keer gaat het om een gemeente die beschikt over 2 aangestelde toezichthouders van de politie, over 2 aangestelde toezichthouders van de politie en 1 gemeentelijke toezichthouder, en ten slotte een gemeente die beschikt over een team van 3 aangestelde gemeentelijke toezichthouders en 1 toezichthouder van de politie.

Op basis van de resultaten van de bevraging – althans voor de 27 gemeenten uit de steekproef – blijkt dat de lokale toezichthouders uit de provincie West-Vlaanderen meer tevreden zijn over het opleidingsaanbod dan hun collega's uit andere provincies. De groep van de 13 gemeenten waarbij door de lokale toezichthouders een gebrek aan voldoende en geschikte opleidingen en bijscholingen werd gemeld, is als volgt verdeeld over de provincies:

- 3 gemeenten uit de provincie Oost-Vlaanderen
- 2 gemeenten uit de provincie Antwerpen
- 4 gemeenten uit de provincie Vlaams Brabant
- 4 gemeenten uit de provincie Limburg

Figuur 26 geeft een samenvattend overzicht weer van het aantal gemeenten dat al dan niet tevreden is over de beschikbaarheid en het aanbod van de middelen waar zij als toezichthouder beroep op kunnen doen.



Figuur 26: Evaluatie door de lokale toezichthouders van de beschikbare middelen

#### 7.2.3.2.7 Aantal milieuhandhavingscontroles en –acties en resultaten in 2011

De vraag naar het aantal milieuhandhavingscontroles en –acties voor 2011, werd voor 2 gemeenten niet beantwoord voor de controles, en voor 3 gemeenten niet voor de acties naar aanleiding van en resultaten uit deze controles. De gemeentelijke toezichthouders voor deze 3 gemeenten konden geen cijfers voorleggen voor 2011, ook niet voor 2010. De redenen die hiervoor werden aangegeven, zijn een acuut gebrek aan mankracht binnen de dienst of geen (betrouwbare) bron waaruit deze cijfers kunnen gehaald of gefilterd worden.

Bij het overlopen tijdens de bevestigingen van de cijfers (zowel voor de controles, als voor de daaruit volgende acties) is gebleken dat het niet altijd evident was voor de lokale toezichthouders om deze cijfers bijeen te zoeken. De kwalificatie van milieuhandhavingscontroles en van bijvoorbeeld het instrument raadgevingen of aanmaningen wordt niet altijd even nauwkeurig en op uniforme wijze gedaan door de lokale toezichthouders, laat staan op die manier bijgehouden. Het aantal mondelinge raadgevingen bijvoorbeeld wordt in de meeste gevallen nergens op papier bijgehouden. Ook wanneer er toezichthouders van de politie bij het lokale toezicht van een gemeente betrokken zijn, komt er wat zoek- en puzzelwerk bij kijken om de gewone PV's van de PV's op basis van het Milieuhandhavingsdecreet van elkaar te onderscheiden, of om de werkelijke milieuhandhavingscontroles naar aanleiding van klachten en meldingen uit de algemene klachtenregistratiesystemen van de politie te filteren. Indien gemeentelijke toezichthouders die ook milieuvergunningdossiers behandelen tijdens plaatsbezoeken toch ook toezicht uitoefenen (bijvoorbeeld raadgevingen geven), dan zitten deze raadgevingen in principe mee verwerkt in de cijfers.

Uit de bevestiging is ook gebleken dat de meeste milieuhandhavingscontroles werden uitgevoerd naar aanleiding van klachten en meldingen. De 4 gemeenten waarbij het aantal controles in het kader van een handhavingsprogramma of -campagne het hoogst is, zijn deze gemeenten waar er effectief ook handhavingsacties of -campagnes worden uitgevoerd of een handhavingsprogramma werd opgesteld. Slechts in 1 gemeente kreeg het aantal milieuhandhavingscontroles ad hoc, op eigen initiatief naar aanleiding van een toevallige vaststelling de hoogste score.

Het gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles in 2011 per (feitelijke) toezichthouder varieert sterk over de 25 gemeenten voor wie de cijfers werden aangeleverd tijdens de bevraging, gaande van 0 tot 160 (zie Figuur 27).

De gemeenten waar veel controles (per toezichthouder) werden uitgevoerd, zijn niet altijd die gemeenten die over meer dan 1 lokale toezichthouder kunnen beschikken, noch zijn het die gemeenten die over de meeste klasse 2-inrichtingen beschikken, noch zijn het die gemeenten die de meeste inwoners tellen.

Uit de cijfers bij de resultaten en acties blijkt dat er in geen enkel geval een overtreding werd vastgesteld zonder dat daarbij enige vorm van actie is ondernomen.

Raadgevingen en aanmaningen worden het meest frequent gebruikt. De gemeentelijke toezichthouder van 1 gemeente en de toezichthouders van de politiezone van een andere gemeente gaven aan voor hun gemeente geen raadgevingen te hebben gegeven in 2011. Het betreft 2 kleinere landelijke gemeenten waar in 2011 respectievelijk 8 en 0 milieuhandhavingscontroles werden uitgevoerd. De cijfers bij de raadgevingen betreffen zowel de mondelinge (indien deze worden bijgehouden door de lokale toezichthouders) als de schriftelijke raadgevingen.

Slecht voor 6 gemeenten gaven de lokale toezichtshouders aan milieu-inbreuken te hebben aangepakt door middel van een verslag van vaststelling van milieu-inbreuken. De lokale toezichthouders van 12 gemeenten hebben PV's opgesteld op basis van het Milieuhandhavingsdecreet. Hieruit blijkt inderdaad en nogmaals dat de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene middelen gradueel worden ingezet. Slechts in 2 gemeenten zijn er bestuurlijke of veiligheidsmaatregelen genomen.

Een overzicht van het totaal aantal raadgevingen, aanmaningen, verslagen van vaststellingen van milieu-inbreuken en, PV's en bestuurlijke en veiligheidsmaatregelen (op basis van de cijfers ontvangen voor 24 van de 27 gemeenten) is opgenomen in Figuur 28.

Onder de bevroegde gemeenten die aangeven heel vaak tot altijd een plaatsbezoek te brengen in het kader van milieuvergunningsaanvragen, bevinden zich meer gemeenten waarin een hoger aantal milieuhandhavingscontroles werd uitgevoerd in 2011 (en waarin doorgaans ook meer klasse 2-inrichtingen zijn gelegen), dan de onder de gemeenten die aangaven zelden een plaatsbezoek te brengen. Van de 19 gemeenten waar het toezicht wordt uitgeoefend door de lokale toezichthouder én waarvoor de cijfers voor het totaal aantal milieuhandhavingscontroles voor 2011 gekend zijn:

- wordt in 3 gemeenten zelden een plaatsbezoek gebracht bij milieuvergunningsaanvragen:
  - o het totaal aantal milieuhandhavingscontroles in 2011 varieerde in deze gemeenten tussen 20 en 44;
  - o voor 2 van deze gemeenten werd het aantal klasse 2-inrichtingen meegedeeld: in 1 gemeente zijn er 60 en in 1 gemeente zijn er 300.
- wordt in 11 gemeenten heel vaak tot altijd een plaatsbezoek gebracht bij milieuvergunningsaanvragen:
  - o het totaal aantal milieuhandhavingscontroles in 2011 varieerde in deze gemeenten tussen 3 en 321: in 4 gemeenten werden minder dan 10

milieuhandhavingscontroles uitgevoerd, in 6 gemeenten tussen 17 en 56 plaatsbezoeken en in 1 gemeente dus 321.

- o 3 van deze 11 gemeenten waarin het totaal aantal milieuhandhavingscontroles laag lag in 2011 (namelijk 3, 7 en 5) gaven aan dat er respectievelijk 80, 20 en 100 klasse 2-inrichtingen in hun gemeente gelegen zijn; 4 van deze 11 gemeenten waarin het totaal aantal milieuhandhavingscontroles hoog lag in 2011 (namelijk 39, 43, 56 en 321) gaven aan dat er respectievelijk 320, 63, 350 en 847 klasse 2-inrichtingen in hun gemeente gelegen zijn.

Van de 12 gemeenten waar door de lokale toezichthouders werd aangegeven dat er in 2011 PV's werden opgemaakt, is er 1 gemeente waar het toezicht uitsluitend wordt uitgeoefend door de politie (2 PV's), zij er 3 waar het toezicht wordt uitgeoefend door enerzijds de politie en anderzijds een toezichthouder van een intercommunale of een intercommunale (samen goed voor 46 PV's in 2011), en zijn er 8 waar het toezicht uitsluitend wordt uitgeoefend door gemeentelijke toezichthouders (samen goed voor 136 PV's in 2011). (Zie Figuur 29)

De cijfers voor zowel de controles als de daaraan gekoppelde acties stemmen overeen met de trend in de prioriteitsscores die aan de verschillende soorten toezicht werden toegekend (cf. vraag 28 van de vragenlijst, waarbij de resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 7.2.2.1.3).

Uit de antwoorden voor de 27 gemeenten blijkt er wel een verband tussen enerzijds het aantal controles en daaruit volgende acties op basis van het Milieuhandhavingsdecreet, en anderzijds het percentage tijd de toezichthouders aan toezicht kunnen besteden:

- In 3 van de 4 gemeenten waar in 2011 het hoogste aantal milieuhandhavingscontroles werd uitgevoerd en (bijgevolg) ook de meeste acties werden ondernomen op basis van het Milieuhandhavingsdecreet (i.e. totaal aan raadgevingen, aanmaningen, PV's, verslagen van vaststelling van milieu-inbreuken, en bestuurlijke en veiligheidsmaatregelen), kan er minstens 30% aan toezicht worden besteed.
- In 3 van de 4 gemeenten waar in 2011 het laagste aantal milieuhandhavingscontroles werd uitgevoerd en (bijgevolg) ook het minst acties werden ondernomen op basis van het Milieuhandhavingsdecreet (totaal aan raadgevingen, aanmaningen, PV's, verslagen van vaststelling van milieu-inbreuken, en bestuurlijke en veiligheidsmaatregelen), kan er maximum 5% aan toezicht worden besteed.

Uit de antwoorden voor de 27 gemeenten blijkt echter geen verband tussen enerzijds het aantal controles en daaruit volgende acties op basis van het Milieuhandhavingsdecreet, en anderzijds het aantal uren opleiding dat 1 aangestelde toezichthouder gemiddeld per jaar volgt:

- In de 4 gemeenten waar in 2011 het hoogste aantal milieuhandhavingscontroles werd uitgevoerd en (bijgevolg) ook de meeste acties werden genomen op basis van het Milieuhandhavingsdecreet (i.e. totaal aan raadgevingen, aanmaningen, PV's, verslagen van vaststelling van milieu-inbreuken, en bestuurlijke en veiligheidsmaatregelen), varieert het gemiddeld aantal uren opleiding dat een toezichthouder jaarlijks volgt varieert voor deze 4 gemeenten tussen 24 en 65.

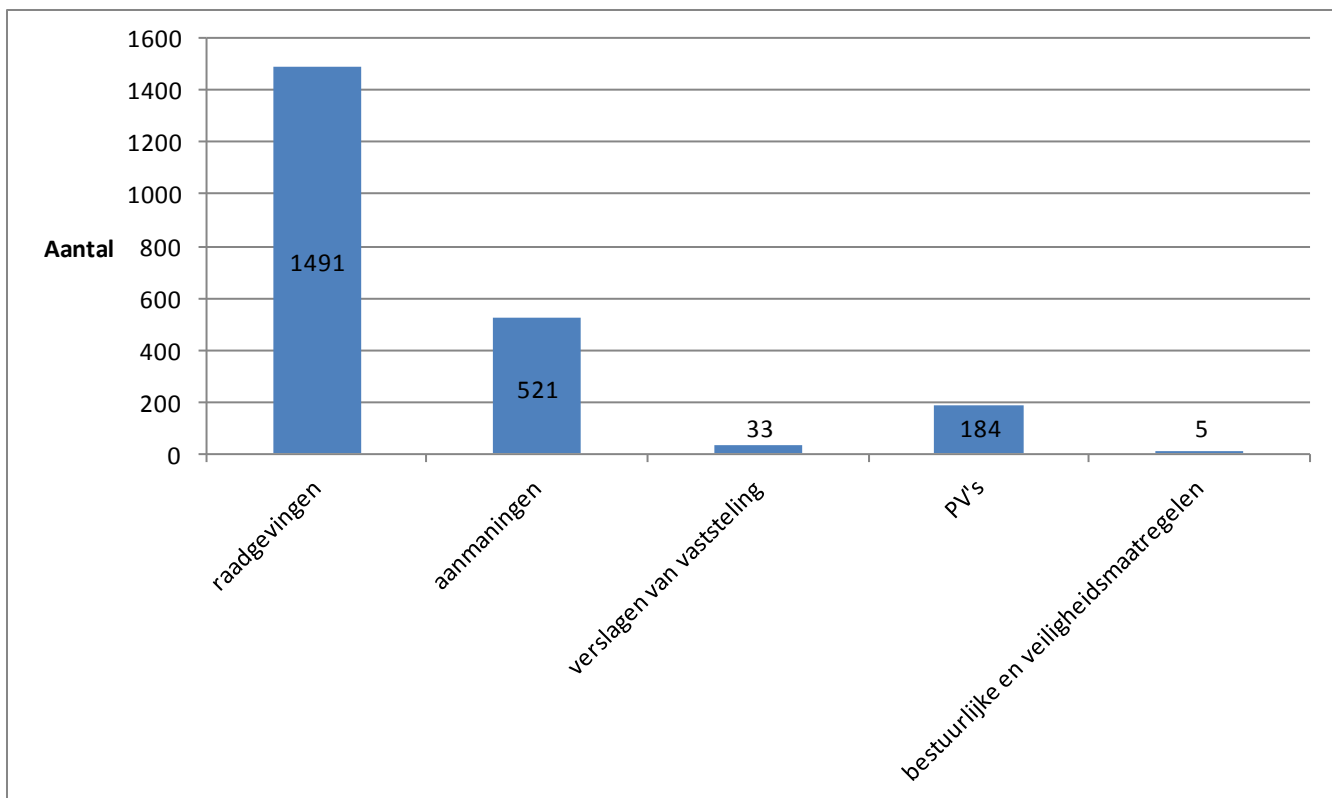


- In 3 van de 4 gemeenten waar in 2011 het laagste aantal milieuhandavingscontroles werd uitgevoerd en (bijgevolg) ook het minst acties werden genomen op basis van het Milieuhandavingsdecreet (totaal aan raadgevingen, aanmaningen, PV's, verslagen van vaststelling van milieu-inbreuken, en bestuurlijke en veiligheidsmaatregelen), varieert het gemiddeld aantal uren opleiding dat een toezichthouder jaarlijks volgt voor deze 4 gemeenten tussen 8 en 44.

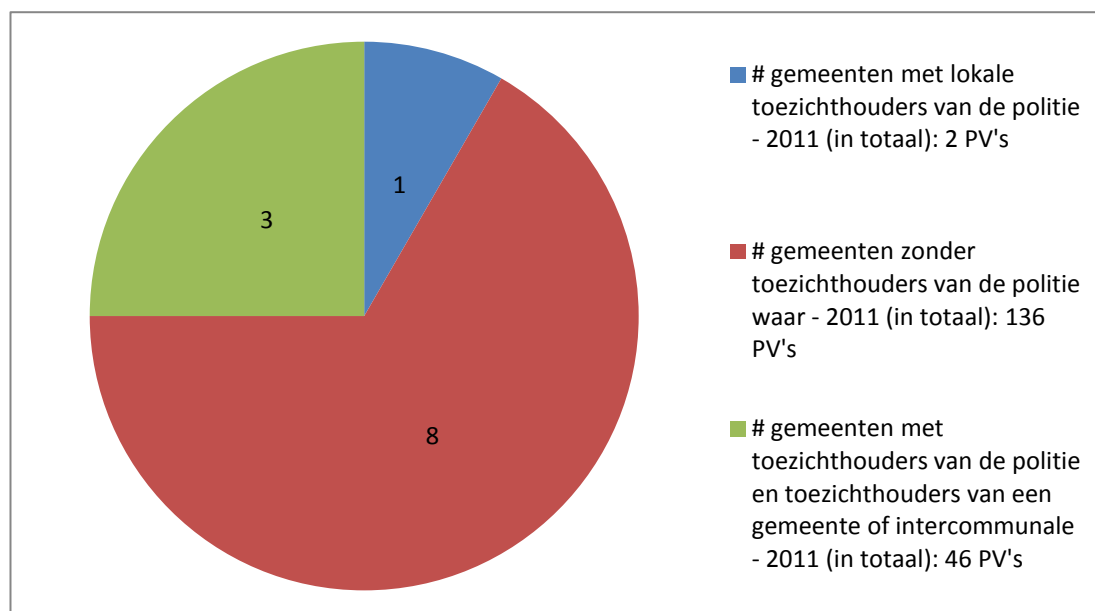
Totaal # controles 2011	Totaal # feitelijke en aangestelde toezichthouders	Gemiddeld # controles per toezichthouder (2011)	# klasse 2-inrichtingen	Subgroep Dexia-typologie <sup>10</sup>
139	5	<b>27,8</b>	90	1
4	7	<b>0,6</b>	230	1
25	1	<b>25</b>	2	1
5	2	<b>2,5</b>	200	1
5	2	<b>2,5</b>	20	1
0	3	<b>0</b>	1	2
3	2	<b>1,5</b>	150	2
8	2	<b>4</b>	160	2
3	1	<b>3</b>	80	2
8	2	<b>4</b>	250	2
100	3	<b>33</b>	400	2
10	1	<b>10</b>	34	2
20	2	<b>10</b>	/	2
7	3	<b>2,3</b>	100	3
22	1	<b>22</b>	150	3
20	3	<b>6,7</b>	400	3
44	2	<b>22</b>	300	3
43	1	<b>43</b>	63	4
17	2	<b>8,5</b>	384	4
9	2	<b>4,5</b>	70	5
56	6	<b>9,3</b>	350	5
50	5	<b>10</b>	650	5
810	9	<b>90</b>	1.148	5
39	4	<b>9,7</b>	320	5
321	2	<b>160,5</b>	847	6

Figuur 27: Gemiddeld aantal milieuhandavingscontroles per lokale toezichthouder in 2011 (voor 25 gemeenten)

<sup>10</sup> Subgroepen in de Dexia-typologie: Subgroep 1 (woongemeenten), subgroep 2 (landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten), subgroep 3 (gemeenten met een concentratie aan economische activiteit), subgroep 4 (semistedelijke of agglomeratiegemeenten), subgroep 5 (centrumgemeenten), subgroep 6 (toeristische gemeenten)



Figuur 28: Totaal aantal acties naar aanleiding van – en resultaten uit - alle 1.763 milieuhandhavingscontroles in 2011 (voor 24 gemeenten)



Figuur 29: # PV's opgesteld in gemeenten met lokale toezichthouders van de politie vs. # PV's in gemeenten zonder lokale toezichthouders van de politie (in 2011)

#### 7.2.3.2.8 Evaluatie communicatie in het kader van de uitoefening van de toezichtstaken

De lokale toezichthouders van 18 van de 27 bevroegde gemeenten verklaarden tevreden te zijn over de communicatie die zij voeren over en in het kader van de uitoefening van hun toezichtstaken. De redenen tot ontevredenheid over bepaalde contacten met personen, diensten en administraties is bij de toezichthouders van de 9 andere gemeenten heel divers. Tijdens 6 gesprekken werd aangehaald dat de communicatie met - en feedback van -het parket al eens stroef verloopt – althans volgens de gemeentelijke toezichthouders die het PV gebruiken. Indien de gemeentelijke toezichthouders kunnen rekenen op (samenwerking met) de politie, dan wordt dit als positief ervaren. Dit werd tijdens 4 interviews benadrukt. In de andere gevallen (eveneens in 4 gevallen) wordt dit gebrek aan politietoelsteuning en -samenwerking als knelpunt naar voor geschoven.

Op basis van de resultaten van de bevraging – althans voor de 27 gemeenten uit de steekproef – blijkt geen regionale trend in de tevredenheid over het opleidingsaanbod. De groep van de 18 gemeenten waarbij de lokale toezichthouders tevreden zijn over de communicatie, is als volgt min of meer gelijk verdeeld over de provincies:

- 4 gemeenten uit de provincie Oost-Vlaanderen
- 3 gemeenten uit de provincie West-Vlaanderen
- 4 gemeenten uit de provincie Antwerpen
- 3 gemeenten uit de provincie Vlaams-Brabant
- 4 gemeenten uit de provincie Limburg

#### 7.2.3.2.9 Evaluatie aanpak lokale handhaving naar resultaten toe

De toezichthouders van alle 27 de bevroegde gemeenten hebben het gevoel dat de problemen over het algemeen wel opgelost geraken, op een aantal moeilijke gevallen of zones eigen aan de situatie van quasi elke gemeente na, en met die nuancering dat deze vraag vooral werd beantwoord vanuit de aanpak van klachten en meldingen. Tijdens 5 gesprekken werd in het kader van deze vraag uitdrukkelijk aangehaald dat de bestaande samenwerkingsverbanden waar de lokale toezichthouders kunnen op terug vallen hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeentelijke toezichthouders en parket of met de politie, of een goed werkend team van intergemeentelijke, intercommunale en politietoezichthouders.

De lokale toezichthouders van 9 gemeenten merkten op dat de manier waarop het toezicht wordt uitgeoefend niet met een aanvaardbare inzet van middelen gebeurt. Een aantal argumenten die hierbij aan bod kwamen zijn de soms parallelle behandeling van 1 dossier door zowel de gemeentelijke toezichthouder als de politie (door en gebrek of onwil aan communicatie), het gebrek aan ervaring van een gemeentelijke toezichthouder (die daardoor telkens heel veel tijd verliest), de lange doorlooptijd van gerechtelijke procedures, en de beperkingen van een lokale toezichthouder van de politie om bijvoorbeeld zelf (in zijn hoedanigheid als lokale toezichthouder) onmiddellijk ook te verhoren nadat hij een PV op basis van het Milieuhandavingsdecreet heeft opgesteld.

#### 7.2.3.2.10 Welzijn van de lokale toezichthouders

De toezichthouders van 10 gemeenten ervaren psychosociale problemen naar aanleiding van het uitoefenen van hun taken als lokale toezichthouder. Het betreft lokale toezichthouders die al te maken hebben gehad met bijvoorbeeld bedreigingen, vandalisme, uitzonderlijke stress. In 8 van de 10 gevallen werd het toezicht uitsluitend uitgeoefend door gemeentelijke toezichthouders. In de 2 andere gevallen betrof het in 1 gemeente een gemengd team van een gemeentelijke en een politietoezichthouder en in de andere gemeente een team van 3 toezichthouders van de politie. Deze nevenwerkingen hebben een invloed op het functioneren van de gemeentelijke toezichthouders, in die zin dat ze bijvoorbeeld soms geneigd zijn zich meer terughoudend op te stellen. Toezichthouders van de politie gaven over het algemeen aan dergelijke problemen niet te ervaren, vaak met het argument dat handhaving en toezicht sowieso deel uitmaken van hun job. Slechts in 2 van de 10 gevallen betrof het een toezichthouder van de politie die aangaf psychosociale problemen te ondervinden.

In het vragenonderdeel met betrekking tot opleidingen werd door geen enkele toezichthouder aangegeven dat er opleidingen betreffende dit aspect van de job van een lokale toezichthouder werden gevolgd of worden aangeboden.

Slechts bij 3 gesprekken werd negatief geantwoord op de vraag of de lokale toezichthouders hun taken als toezichthouder op een veilige en gezonde manier kunnen uitoefenen. In 1 van deze gevallen werd het gebrek aan afdoend veiligheidsmateriaal (meer bepaald oordopjes) - met gehoorschade als gevolg - aangehaald. In een ander geval werd het gebrek aan politionele bijstand opgeworpen.

In 10 van de 27 bevraagde gemeenten wonen de lokale toezichthouders niet in de gemeente waarvoor zijn het toezicht moeten uitoefenen. Van de 17 andere gemeenten waren er 5 waarbij de toezichthouders er een probleem mee hadden de toezichtfunctie te moeten uitoefenen in de gemeente waar ze wonen. In 4 van deze 5 gevallen werd door de lokale toezichthouders ook eerder aangegeven dat ze psychosociale problemen ervaren. Toezichthouders van de politie ervaren dit probleem doorgaans niet. Toezichthouders die geen problemen hebben met werken en wonen in dezelfde gemeente, ervaren dit doorgaans als een voordeel.

#### 7.2.3.3 Overige (vragen 61 tot en met 65)

Op het einde van elk gesprek werden een aantal meer algemene vragen overlopen met de lokale toezichthouders, met name:

- *Wat wordt ervaren als de voornaamste knelpunten en verbeterpunten binnen de huidige regelingen inzake toezicht? (Tabel 34 in Bijlage 4)*
- *Wat wordt gezien als de voornaamste positieve punten en opportuniteiten binnen de huidige regelingen inzake toezicht? (Tabel 35 in Bijlage 4)*
- *Worden er andere knelpunten of positieve punten gezien, die zich kunnen of zullen aandienen naar aanleiding van (te verwachten) toekomstige evoluties in de wetgeving of andere regelingen? (bijvoorbeeld verschuiving inrichtingen van klasse 1 naar klasse 2, permanente milieuvergunning, Witboek Interne Staatshervorming, ...)? (Tabel 36 in Bijlage 4)*

- *Welke eventuele bijkomende ondersteuning zou het meest wenselijk zijn? Welke samenwerkingsverbanden kunnen beter (bijvoorbeeld (al dan niet formele) netwerken van buurgemeenten die bij elkaar te rade gaan)? (Tabel 37 in Bijlage 4)*

### *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

De voornaamste knelpunten en verbeterpunten die door de bevroegde lokale toezichthouders aan het einde van elk gesprek werden opgesteld, zijn over de gemeenten heen behoorlijk divers en zijn vaak een herhaling of samenvatting van een aantal zaken die bij de eerder vragen reeds aan bod kwamen tijdens het gesprek. Toch kwamen een aantal aspecten meerdere keren aan bod. Bepaalde aandachtspunten werden soms ook door 1 of een beperkt aantal lokale toezichthouders aangehaald, maar zijn daarom niet minder belangrijk. Naar de (richting van de) aanbevelingen toe, zijn onderstaande aandachtspunten en opmerkingen die door de lokale toezichthouders bij deze vraag werden opgemerkt, relevant. Zij worden hieronder thematisch geordend.

#### 7.2.3.3.1 Milieutoezicht op lokaal niveau: een zegen of een vloek?

- o De lokale toezichthouders van 15 gemeenten gaven zelf uitdrukkelijk aan dat het lokale toezicht voor hun gemeente (minstens gedeeltelijk) beter vanuit een bovenlokaal niveau zou worden georganiseerd. Zowel de provincie, het intergemeentelijk niveau, als een aantal bovenlokale cellen van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE die per provincie het lokaal toezicht voor een groep gemeenten uitoefent, werden gesuggereerd. In meer dan de helft van die 15 gevallen betreft het kleinere gemeenten die beroep kunnen doen op 1 of 2 toezichthouders. Maar ook de toezichthouders van een aantal grotere gemeenten deelden deze mening voor hun gemeenten. Over de gemeenten heen betreft het ook verschillende soorten toezichthouders, zowel gemeentelijke toezichthouders, als toezichthouder van 1 intercommunale als toezichthouders van de politie. Door de gemeentelijke toezichthouders van een aantal van die gemeenten werd hierbij wel uitdrukkelijk opgemerkt dat ze een complete verbreking met het lokale niveau hierbij toch niet wenselijk achten. De lokale terreinkennis moet blijven benut worden en de vrees om het lokale toezicht volledig uit handen te geven, speelt ook mee. Eventueel zou een verdeling van toezichtstaken tussen enerzijds gemeenten en een bovenlokaal orgaan als alternatief kunnen gelden. De voordelen van bovenlokaal toezicht die werden aangehaald door de lokale toezichthouders zijn divers. 2 keer werd de loskoppeling van de lokale politiek en inmenging hier samen mee vermeld. Ook haalden de toezichthouders van 2 gemeenten aan dat de expertise en specialisatie inzake toezicht op die manier beter verzameld en ook benut zou worden voor alle gemeenten die deze expertise niet afzonderlijk bezitten. Ook de uniformiteit, objectiviteit en neutraliteit van het lokale toezicht zouden hierdoor beter gegarandeerd kunnen worden volgens de toezichthouders van 5 gemeenten.
- o Tijdens een beperkt aantal gesprekken (3 van de 27) werd gesteld dat lokaal toezicht beter uitsluitend bij de politie ondergebracht zou worden, omwille van de ervaring met toezichtstaken. Volgens de gemeentelijke toezichthouders van 3 gemeenten die feitelijk op geen of ondermaatse bijstand van de politie kunnen rekenen is een meer dwingende samenwerking en tussenkomst van politie aan te bevelen. Vooral voor de autoriteit en ervaring van de politie om in tandem mee te nemen in bepaalde stappen of acties zou als zinvol worden ervaren.
- o De gemeentelijke toezichthouders van ongeveer de helft van de 27 bevroegde gemeenten verklaarden dat ze het wel positief vinden dat er voor hen minstens een

(kleinere of grotere) rol is weggelegd bij het lokale toezicht op lokaal niveau en ook specifiek bij de milieudienst van gemeenten, en dit omwille van hun terreinkennis. De toezichthouders van 3 gemeenten gaven hierbij ook aan dat van hun lokale terreinkennis evenwel en even goed gebruik gemaakt zou kunnen worden door bovenlokale toezichthouders.

- Het Milieuhandhavingsdecreet biedt volgens de toezichthouders van 3 gemeenten wel een basis om de handhaving meer op de voorgrond te krijgen. De mogelijkheden en middelen die erin ter beschikking worden gesteld, maken dat ook mogelijk. Tijdens 7 gesprekken verklaarden de lokale toezichthouders uitdrukkelijk ook tevreden te zijn over de middelen die in het Milieuhandhavingsdecreet duidelijk en binnen 1 regeling werden voorzien en uitgeschreven. De mogelijkheid om de handhaving intergemeentelijk te regelen (via besturen) wordt als een interessante piste gezien, vooral door de lokale toezichthouders van kleinere gemeenten.
- De toezichthouders van 5 gemeenten bleken niet bezig met de organisatie van het toezicht in hun gemeente op zich, ook al bleek eerder tijdens het interview dat ze een aantal problemen ervaren die daarmee gelinkt zijn. Voor 1 gemeente werd de toezichthouder van de politie bijvoorbeeld geblokkeerd in de feitelijke uitoefening van zijn toezicht in de gemeenten omdat er hem amper middelen ter beschikking worden gesteld. In een andere gemeente bijvoorbeeld vreest de gemeentelijke toezichthouder door zijn bestuur weldra langs de kant geschoven te worden omdat een lokale toezichthouder van de politie makkelijker beïnvloedbaar zou zijn door dat bestuur. In nog een andere gemeente bijvoorbeeld ervaren de gemeentelijke toezichthouders een gebrek aan ondersteuning van de politie en soms ook fricties met hun lokaal bestuur.
- In nog 7 gemeenten kaartten de toezichthouders beduidend minder knelpunten aan die op een of andere manier gelinkt kunnen worden met de organisatie van het lokale toezicht. Het betreft vooral die gemeenten in dewelke 1 of meer succesfactoren aan bod kwamen, zoals het niet alleen uitoefenen van het lokale toezicht, de persoonlijke motivatie, betrokkenheid en initiatief van de toezichthouders, samenwerkingsverbanden met andere soorten co-toezichthouders (bijvoorbeeld politie), kennis en kennisdeling, en netwerken met andere bij het lokale toezicht betrokken actoren.

#### 7.2.3.3.2 Lokaal toezicht: stiefmoederlijk behandeld?

- In bijna de helft van de bezochte gemeenten, klaagden de lokale toezichthouders over gebrekkige middelen, vooral te weinig tijd om hun werk als toezichthouder goed te kunnen doen. Maar ook een gebrek aan omkadering, bijvoorbeeld als het om een gestructureerd opleidingsaanbod gaat, een gebrekkig statuut rekening houdende met de verantwoordelijkheden en een te lage (aanvullende) verloning werden als knelpunten vermeld.
- De gemeentelijke toezichthouders van 5 gemeenten hadden meer verwacht van het Milieuhandhavingsdecreet. Er werd hierbij geargumenteed dat er geen (extra financiële) middelen staan tegenover de niet geringe extra taken die aan de lokale toezichthouder door de Vlaamse overheid worden toegewezen. Enkele suggesties om hieraan te verhelpen werden gedaan:
  - De toezichthouders van 3 gemeenten vragen meer middelen voor bijkomend personeel op lokaal niveau, waarbij dan bij voorkeur een exclusieve toezichthouder wordt aangeworven. Op die manier kan de milieuambtenaar

een bemiddelende rol (blijven) spelen (onder andere steunend op zijn terreinkennis). De lokale (bijvoorbeeld gemeentelijke of politionele) toezichthouder kan dan tussenkomen als alle pogingen tot bemiddeling of proactieve oplossing vruchteloos zijn gebleken.

- De toezichthouders van 2 gemeenten suggereren dat het lokale toezicht bovenlokaal dient te worden georganiseerd (zonder echter enige vorm van (eerstelijns) bemiddelend toezicht aan de gemeenten te ontnemen).
- De toezichthouders van 3 gemeenten merkten op dat hun tussenkomst soms wordt opgevorderd door andere entiteiten in zaken die niet strikt te maken hebben met datgene waar lokale toezichthouders zich mee bezig zouden moeten houden, bijvoorbeeld afvaltransporten of hygiëneproblemen in het zwembad. Dit is niet naar de zin van deze toezichthouders omdat dit veel tijd in beslag neemt en omdat hun inhoudelijke kennis inzake deze aspecten complex is.
- Het statuut van een lokale toezichthouder is volgens de lokale toezichthouders van 6 gemeenten niet afdoende geregeld. Deze toezichthouders haalden een aantal voorbeelden aan in verband met het recht op juridische bijstand, en de onduidelijkheid wat een verzekering al of niet dekt. Tot slot stellen enkelen vast dat psychologische ondersteuning afwezig is. Het risico om persoonlijk betrokken te geraken in juridische procedures, geïllustreerd te worden, houdt hen bezig.

#### 7.2.3.3.3 Hoe staat de politie tegenover lokaal milieutoezicht ?

- 3 van de bevroegde politiemensen, stelden dat er geen goed statuut is binnen de politie voor de politieambtenaren die de taak van toezichthouder op zich nemen. Er is geen compensatie voor overuren en het milieutoezicht betreft een moeilijke materie (inhoudelijk, procedureel) die snel wijzigt. Deze gebrekkige compensatie spoort niet met de praktijk van milieuhandhaving. Dit is net een sector, een takenpakket, zo stelt men, waar wel compensaties en extra verloning tegenover zou moeten staan want er moet veel buiten de uren worden opgetreden en de situaties zijn soms gevaarlijk. Er werd geopperd dat het misschien een idee zou zijn om deze taak bij de recherche onder te brengen.
- Lokaal toezicht zit volgens quasi alle bevroegde toezichthouders van de politie ook wel goed bij de politie want bij vaststelling van milieumisdrijven kunnen deze toezichthouders de zaak zelf afhandelen en opvolgen. Dit wordt als efficiënt ervaren.
- De gemeentelijke toezichthouders van 3 gemeenten die allen het lokale toezicht solo waarnemen, verklaarden in theorie (of op papier) wel beroep – dat verder gaat dan het invoeren van bijstand - te kunnen doen op de politie, maar in de praktijk er toch alleen voor te staan. Deze gemeentelijke toezichthouders zijn er voorstander van om de bijstand van de politie op een meer dwingende wijze te (laten) regelen.
- De gemeentelijke toezichthouders van 4 gemeenten die beroep doen op feitelijke (niet aangestelde) toezichthouders van de politie merkten op dat ze het wenselijk zouden achten dat ook de politie inhoudelijk gevormd was inzake milieutoezicht.

#### 7.2.3.3.4 De lokale toezichthouder als persoon

- In ongeveer een vijfde van de 27 bezochte gemeenten had de gemeentelijke toezichthouder problemen met het optreden als én deel van de vergunningsverlenende overheid én als toezichthouder. Hij voelt zich als rechter en partij niet comfortabel.
- 8 toezichthouders stellen niet te hebben gekozen voor toezicht en wensen hier bijgevolg ook niet ver in gaan. Men stelt een betrekking te hebben nagestreefd als medewerker van een gemeentelijke milieudienst. Er zou volgens sommigen onder hen een specifieke rekrutering moeten gebeuren om - net als bij de politie - mensen aan te trekken die beschikken over de interesse en de competenties om aan toezicht te doen. De gemeentelijke toezichthouders van 2 gemeenten vinden het dan weer positief dat ze ook kunnen optreden als toezichthouder – naast hun adviesverleningstaak – want zonder toezichtbevoegdheid, zouden ze als milieuambtenaar minder armslag hebben om hun taken over de hele lijn goed uit te kunnen voeren. Voor meer dan de helft van die 8 gemeenten gaven de toezichthouders zelf uitdrukkelijk aan van oordeel te zijn dat zij karakterieel niet de ideale persoon zijn om alle facetten van het takenpakket van een lokale toezichthouder uit te oefenen. In 6 van die 8 gevallen betrof het gemeenten die beroep doen op 1 eigen gemeentelijke toezichthouder, 1 andere gemeente beschikt over 2 gemeentelijke toezichthouders, 1 andere over een gemeentelijke toezichthouder en een toezichthouder van de politie.

Tijdens 10 andere interviews lieten de bevraagde lokale toezichthouders daarentegen uitdrukkelijk merken positief te staan ten aanzien van het onderdeel toezicht dat tot hun takenpakket behoort. Hierbij werd onder andere 1 maal opgemerkt door een gemeentelijke toezichthouder dat handhaving een noodzakelijk onderdeel vormt van het takenpakket van een milieuambtenaar omdat dit meer slagkracht kan geven aan de andere aspecten van zijn takenpakket zoals bijvoorbeeld het milieuvergunningenluik. In 7 van die 10 gevallen kunnen de gemeenten rekenen op een team van 2 tot 9 toezichthouders die in een of ander samenwerkingsverband het toezicht uit oefenen voor 1 of meerdere gemeenten, bijvoorbeeld een politiezone, een samenwerkingsverband tussen gemeenten, een intercommunale en een politiezone, een samenwerking tussen gemeente en politie, of een goed uitgebouwd team van een aantal gemeentelijke toezichthouders. In de overige 3 gevallen betreft het gemeenten die over 1 of 2 eigen gemeentelijke toezichthouders beschikken. Tijdens elk van deze 10 gesprekken bleek het stuk voor stuk om gemotiveerde toezichthouders met zin voor initiatief te gaan, die aangaven ambitieus te zijn inzake lokale handhaving ook al bleek daar niet altijd de nodige tijd te kunnen worden voor vrij gemaakt.

- In bijna de helft van de gevallen stellen lokale toezichthouders dat er nood is aan een bijkomend en meer gestructureerd opleidingstraject inzake lokaal toezicht. Het aanbod van voor de handhaving relevante opleidingen is te beperkt, inhoudelijk niet goed of kwaliteitsvol genoeg en niet op maat van de gemeentelijke praktijk. Er is ook nood aan praktijkgerichte opleidingssessies (bijvoorbeeld over hoe een PV opstellen, waar op letten bij plaatsbezoeken). Het niveau en de kwaliteit van de bestaande opleidingen is niet altijd even goed, hoewel het netwerken op opleidingsdagen en -events ook heel belangrijk is (informele kennisuitwisseling) en het ook moeilijk is om opleidingen te geven op maat van 'de' gemeente (want de verscheidenheid op gemeentelijk niveau te groot). Een centrale opleidingsdienst vanuit de Vlaamse overheid is zeker ook gewenst.



#### 7.2.3.3.5 Gestructureerd optreden als lokale toezichthouder: droom of werkelijkheid?

- De lokale toezichthouders van 2 gemeenten willen wel op lange termijn werken, maar willen daarbij ook meer inspraak in beleidsvorming omtrent handhaving. 3 gemeentelijke toezichthouders merkten op meer inspraak te willen bij de totstandkoming van nieuwe regelgevingen. De nieuwe geluidsnormen werden hierbij uitdrukkelijk vermeld. De gemeentelijke toezichthouders van 1 gemeente zijn van mening dat de VVSG hierbij niet altijd sterk genoeg de stem van de gemeenten kan laten gelden bij de uitwerking van nieuwe wetgevingsinitiatieven.
- De lokale toezichthouders, zowel van de politie als vanuit de gemeenten, tijdens ongeveer de helft van de gesprekken merkten op dat ze zichzelf moeten behelpen als het gaat om het structureren van hun optreden. Er zouden onvoldoende op (lokale) maat aangereikte instructies, protocollen, draaiboeken zijn, en er zou vanuit de Vlaamse overheid niks aangeboden worden met uitzondering van enkelen sjablonen op website van de VHRM. Er is volgens hen nood aan algemene korte en praktische checklists (die uniform zijn, over de gemeenten heen in Vlaanderen) om het toezicht per sector goed te kunnen uitoefenen. De wetgevingen zijn te lang en te complex, en het is niet praktisch voor de toezichthouders om er op die manier mee aan de slag te gaan.
- Tijdens 2 gesprekken werd aangehaald dat als de toezichthouder van de politie een PV op basis van het Milieuhandavingsdecreet opstelt, er dan niet verhoord mag worden door die toezichthouder van de politie (niet in die hoedanigheid). Het parket zou van mening zijn dat als er toch zou worden verhoord door die agent of lokale toezichthouder, er sprake is van opsporingsdaden, en dat valt niet onder de bevoegdheid van de lokale toezichthouder. Deze manier van werken is volgens de toezichthouders van de politie niet efficiënt (tijdsverlies). Dit gebrek aan bevoegdheden wordt niet als logisch ervaren: Een politieagent als lokale toezichthouder kan wel redelijk ingrijpende maatregelen nemen ten aanzien van een inrichting (bestuurlijke maatregelen, bijvoorbeeld sluiting, stopzetting), maar er mogen geen verhoren worden afgenomen door hem in die hoedanigheid. Volgens deze toezichthouders zou er aangaande dit aspect een discussie hangende zijn tussen de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE en het parket.

Ook de gemeentelijke toezichthouders van 1 gemeente merken op dat ambtenaren van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE en milieuambtenaren zelf geen verhoor mogen afnemen. De vraag om verhoren af te nemen wordt door het parket achteraf gevraagd aan de politie, en deze toezichthouders hebben daar problemen mee. Dit wordt ook door hen niet als efficiënt ervaren. De gemeentelijke toezichthouders van 1 gemeente die het toezicht voor die gemeente volledig zelf in handen hebben, verhoren wel zelf en zijn tevreden over hun manier van werken.

- 1 gemeentelijke toezichthouder merkte op dat er onduidelijkheid is over de al dan niet verplichting tot het opstellen van een PV bij vaststelling van overtredingen (cf. vroegere discussies over voormalig art. 64 Vlare I dat al dan niet zou toelaten om af te wijken van art. 29 Sv).

#### 7.2.3.3.6 Communicatie en samenwerking onder de actoren binnen het lokaal toezicht.

- De gemeentelijke toezichthouders van 2 gemeenten klagen over onvoldoende overleg en de terugkoppeling met de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE. De doorlooptijd van een dossier - vanaf vaststelling tot

behandeling door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE van LNE - zou volgens deze gemeentelijke toezichthouders ook te lang zijn.

- Hoewel de gemeentelijke toezichthouders van 2 gemeenten heel tevreden bleken te zijn over hun samenwerking en communicatie met de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, zijn er toch ook evenveel die meer verwachten bij deze samenwerking. De afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE heeft veel ervaring, specifieke kennis, beschikken over een reeks organisatorische en andere middelen - die allen zeker nuttig zouden kunnen zijn voor de lokale toezichthouder - maar die door de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE niet zou mogen of kunnen worden gedeeld op lokaal niveau.
- Tijdens twee gesprekken met een duo van een gemeentelijke toezichthouder en politietoezichthouder werd aangehaald dat hun samenwerking goed geregeld is, maar dat ze hun samenwerking zelf als bijzonder fragiel ervaren omdat hun goede persoonlijke band en jarenlange samenwerking hierbij bepalend is.
- Voor de gemeentelijke toezichthouders van 6 gemeenten is het parket een zwarte doos waar geen feedback van komt indien navraag wordt gedaan over bijvoorbeeld wat de stand van zaken of afloop naar aanleiding van een PV op basis van het Milieuhandhavingsdecreet. Een aantal gemeentelijke toezichthouders klaagt over de onbetrokken houding van het parket (dossiers die blijven liggen, geen prioriteit, geen feedback, enzovoort). Een gemeentelijke toezichthouder merkte ook op dat hij het problematisch vindt dat indien er een PV, door hem opgesteld op basis van het Milieuhandhavingsdecreet, bij het parket terecht komt, er nadien vanuit het parket soms vragen gesteld worden aan de politie (in plaats van aan de gemeentelijke toezichthouder).

#### 7.2.3.3.7 Het instrumentarium van de lokale toezichthouder.

- Het middel verslag van vaststelling van milieu-inbreuken werd volgens de toezichthouders van 5 gemeenten als overbodig omschreven omdat het als middel niet mikt op prioritaire zaken. Het wordt bijgevolg amper gebruikt (noch door de gemeentelijke toezichthouders, noch door de toezichthouders van de politiezones). Milieu-inbreuken worden volgens deze toezichthouders ook niet opgelost met het instrument verslag van vaststelling van milieu-inbreuken (dat aanleiding geeft tot boetes). Er zou hierbij een veel te grote afstand gecreëerd worden tussen enerzijds de overtreder en anderzijds de toezichthouder. Dat komt de verstandhouding, en uiteindelijk ook het probleem niet ten goede, en daar wordt niets mee opgelost. Dat blijkt ook uit de cijfers in Figuur 28: voor de 24 gemeenten (waarvoor de cijfers werden gegeven) werden in 2011 in totaal 33 verslagen van vaststelling opgesteld.

1 toezichthouder van een politiezone merkt hierbij ook op dat men over het algemeen bij politiediensten dergelijk boetesysteem ook moeilijk kan plaatsen, vanuit de redenering dat er een overtreding is, en er toch geen PV wordt opgesteld. Deze toezichthouder merkte ook op dat de milieu-inbreuken soms opgeslorpt worden door de zwaardere milieumisdrijven, en vindt het niet nodig om een afzonderlijk middel voor de milieu-inbreuk (boetes) in te roepen.

- 5 keer werd opgemerkt door diverse (hoewel vaak de gemeentelijke) lokale toezichthouders dat ze nood hebben aan bijkomende specifieke juridische ondersteuning. Een aantal onder hen (vooral diegene die effectief gebruik maken van de middelen voorzien in het Milieuhandavingsdecreet) ervaren zelf dat ze te weinig specifieke kennis omtrent de middelen om toezicht uit te oefenen, hebben. Als er over een bepaalde juridische of procedurele kwestie rondvraag wordt gedaan of om advies wordt gevraagd, dan komen er soms tegenstrijdige antwoorden (van bijvoorbeeld de politie, LNE, provincie, bijvoorbeeld inzake verhoor).
- De verruiming van de materies die onder het Milieuhandavingsdecreet vallen is niet optimaal, het is volgens de lokale toezichthouders van 2 gemeenten te complex geworden daardoor (in tegenstelling tot vroeger, toen enkel Vlarem gold). De betrokken regelgeving is niet altijd even operationeel opgemaakt en niet altijd even goed uitgewerkt voor toepassing in de praktijk. De nieuwe geluidsnormen bijvoorbeeld hebben een directe impact op de werking van een aantal gemeentelijke toezichthouders en ook op hun middelen. De nieuwe geluidsnormen werden door de lokale toezichthouders van 3 gemeenten als niet werkbaar beschouwd (zowel gemeentelijke toezichthouders als toezichthouders van de politie).

#### 7.2.3.3.8 De onzekere toekomst van de lokale toezichthouder en diens werkomgeving.

- De onzekerheid omtrent de organisatie van het toezicht werkt een stuk verlamdend. De snel wijzigende regelgeving in zijn algemeenheid wordt als een probleem aanzien. De milieuvergunning als instrument en werkterrein is goed gekend, maar nu deze zal opgaan in een nieuwe geïntegreerde vergunning voor stedenbouw en milieu wordt er gevreesd dat er bijgevolg (en ook naar alle waarschijnlijkheid) meer werk gegenereerd wordt voor de gemeentelijke milieudienst. Dit zal gevolgen hebben voor het gehele takenpakket van de milieuambtenaar, waaronder het aspect handhaving. De lokale toezichthouders van deze 5 gemeenten vrezen dat stedenbouw en milieu heel moeilijk gecombineerd zullen worden, ook naar toezicht toe. Er zullen bepaalde afspraken met de toezichthouders van stedenbouw moeten worden gemaakt.
- Tijdens 5 andere gesprekken werd de zorg geuit door de gemeentelijke toezichthouders over de komst van de permanente milieuvergunning. Bij dergelijke vergunning is er bij hervergunning geen controlemogelijkheid meer. Gelet op het tijdsgebrek zou de controle voor een aantal bedrijven wegvallen. En bij de stijging van het aantal klasse 2-bedrijven (wijziging indelingslijst Vlarem I, declassering van klasse 1 naar klasse 2), zal de controlemogelijkheden van lokale toezichthouders nog verder beperken door nog meer tijdsgebrek.
- Een gemeentelijke toezichthouder vreest dat door een algemene aanwervingsstop bij overheden en de in het vooruitzicht gestelde omgevingsvergunning de werklust inzake vergunningverlening nog zal stijgen en dus ook het toezicht verder zal bemoeilijken.
- Het is volgens 2 gemeentelijke toezichthouders geen goede denkpiste om bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE alle proactieve contoles te laten doen en het reactieve luik bij de lokale overheden zelf te laten zitten. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat er verschillende toezichthouders voor 1 bedrijf optreden, wat als niet bevorderlijk voor eventuele constructieve samenwerkingen zou zijn. Deze gemeentelijke toezichthouders zijn benieuwd naar hoe deze denkpiste verder zou worden uitgedacht en uitgevoerd.

## 7.2.4 CASES

Op basis van de bevindingen uit het gesprek met de lokale toezichthouders, en afhankelijk van de grootte en het Vlaremlandschap van de betreffende gemeente, werd op het einde van elk gesprek beslist of de eerste dan wel de tweede reeks cases best diende te worden voorgelegd aan de toezichthouders.

Reeks 2 bevat een aantal eenvoudiger en meer alledaagse gevallen, in vergelijking met de eerste reeks. Om te vermijden dat de cases te ongewoon of theoretisch zouden zijn voor bepaalde gemeenten of toezichthouders - vaak voor kleine gemeenten met weinig incidenten, en minder in het toezicht ervaren en bedreven toezichthouders – werd deze tweede reeks cases uitgewerkt.

Uiteindelijk werd voor 20 gemeenten de eerste reeks (iets complexere) cases voorgelegd. De toezichthouders van de andere 7 gemeenten kregen de tweede reeks (eenvoudiger, en meer voorkomend, meer 'allegaagse') cases voorgeschoteld.

De vragen bij beide reeksen cases zijn de zelfde, met name:

1. *Hebben de toezichthouders ervaring met dit soort situaties? Zijn er procedures of draaiboeken of richtlijnen aanwezig in de gemeente voor dit soort situaties?*
2. *Hoe gaan de toezichthouders dit geval aanpakken en afhandelen (in de praktijk)? Wat doen en wie raadplegen zij? Op basis van welke afspraken (netwerk?)?*
3. *Hoe en van wie krijgen zij info? Wie gaan zij informeren/inlichten over de situatie (en binnen welk tijdsbestek? en hoe?)*
4. *Wat doen de toezichthouders indien er wordt bedreigd of geïntimideerd? (Indien hun veiligheid in het gedrang komt?)*

Bij het voorleggen van de cases werd aan de toezichthouders gevraagd te beschrijven hoe zij werkelijk zouden handelen indien deze situaties zich zouden voordoen. De opdrachtnemer heeft hierin de toezichthouders zo weinig mogelijk gestuurd.

De antwoorden en reacties van de toezichthouders worden per case in volgende tabellen in Bijlage 4 weergegeven.

Reeks 1:

- Case 1 in Tabel 38
- Case 2 in Tabel 39
- Case 3 in Tabel 40

Reeks 2:

- Case 1 in Tabel 41
- Case 2 in Tabel 42
- Case 3 in Tabel 43

- Case 4 in Tabel 44

### *Belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten*

Na de hele vragenlijst te hebben besproken met de lokale toezichthouders, werd hen een reeks cases voorgelegd.

Op basis van de bevindingen uit het gesprek met de lokale toezichthouders, en afhankelijk van de grootte en het Vlaremlandschap van de betreffende gemeente, werd op het einde van elk gesprek beslist of de eerste dan wel de tweede reeks cases best diende te worden voorgelegd aan de toezichthouders.

Uit de antwoorden bij de cases, zowel bij de eerste als bij de tweede reeks, kunnen een aantal zaken worden vastgesteld en geconcludeerd.

De meeste lokale toezichthouders - zowel van de politiezone, de intercommunale, als de gemeente, hebben ervaring met de reeks cases die hen werden voorgelegd, of toch minstens met min of meer gelijkaardige situaties. Aan de toezichthouders van 20 gemeenten werden telkens de 3 cases van reeks 1 voorgelegd, aan de toezichthouders van de 7 andere gemeenten werden telkens de 4 cases van reeks 2 voorgelegd. Slechts bij 13 van de 88 casebesprekingen gaven de toezichthouders aan geen ervaring te hebben met dergelijke situaties.

Bij het concreet beantwoorden van de vragen was enige sturing van de opdrachtnemer nodig om alle facetten van de casebespreking op een gestructureerde en zo volledig mogelijke wijze aan bod te laten komen.

Het was voor de lokale toezichthouders niet altijd eenvoudig om bij de geschetste case te blijven en niet af te wijken naar situaties die ze werkelijk hebben meegemaakt en waar de omstandigheden toch iets anders waren.

In overeenstemming met de antwoorden op de vraag naar het gebruik van de juridische middelen voorzien in het Milieuhandhavingsdecreet, bleek ook uit de eerste reeks cases dat de lokale toezichthouders in eerste instantie raadgevingen en aanmaningen zullen gebruiken, en dat PV's in veel mindere mate en vaak als laatste redmiddel worden geschreven. De lokale toezichthouders van de politie grijpen vaak en onmiddellijk naar het PV.

De lokale toezichthouders voor 5 gemeenten gaven bij het overlopen van 1 of meer cases aan over een of meer checklists, draaiboeken, protocols te beschikken die zij voor deze cases relevant achtten en zouden gebruiken.

Toezichthouders met veel ervaring inzake lokaal toezicht en met (al dan niet zelf uitgewerkte) organisatorische middelen (bijvoorbeeld checklists, templates), gaven aan op een meer gestructureerde (en vaak ook minder aarzelende) manier te werk te gaan.

In minder de helft van de gesprekken werd door de lokale toezichthouders (spontaan) aangegeven dat er een terugkoppeling naar de klager plaatsvindt over welke acties zijn ondernomen, wat het vervolgtraject is. Slechts tijdens 3 gesprekken werd door de lokale gemeentelijke toezichthouders gemeld dat MKROS zou worden aangevuld.

Over de gemeenten heen is er geen uniforme aanpak van elke case. Dat is logisch, gezien de variëteit in gemeenten, types toezichtorganisatie, de variëteit in de invulling van de

toezichthoudersfuncties (ervaring en persoonlijkheid van de toezichthouders) en in de bezetting van de milieudiensten en politiediensten. Toch zijn er een aantal zaken die vaak terugkomen. Bij de eerste reeks cases werd altijd aangegeven dat de vergunningenhistoriek in de milieuvergunningendatabank en de eventuele klachtenhistoriek wordt nagekeken vooraleer te handelen. De communicatielijnen die eerder in de vragenlijst door de toezichthouders werden geduid, komen ook min of meer in de cases terug (vooral het lokale bestuur (burgemeester, college van burgemeester en schepenen) en de politie). De brandweer is een partij die meer dan 10 keer werd ingeroepen als te contacteren partij (zowel in de eerste als in de twee reeks cases), hoewel die maar zelden eerder tijdens de gesprekken aan bod kwam. Indien de gemeentelijke toezichthouders zich onveilig of bedreigd zou voelen, werd in bijna alle gevallen besloten om de politie erbij te betrekken. In de tweede reeks cases werd melding gemaakt van het GAS-reglement (en de GAS-ambtenaar), indien aanwezig.

De 7 gemeenten waarbij aan de toezichthouders de tweede reeks cases werd voorgelegd, zijn kleinere gemeenten waar in meer dan de helft van de gevallen het toezicht wordt uitgeoefend door 1 of 2 toezichthouders die weinig (praktijk)ervaring inzake toezicht bleken te hebben. Dit zijn ook de redenen waarom op het einde van het gesprek werd besloten om aan hen de tweede reeks (minder complexe) cases voor te leggen. Het totaal aantal milieuhandhavingscontroles in deze gemeenten in 2011 is laag en ligt tussen 0 en 10. Het ervaringsniveau van de bevroagde toezichthouders bleek alvast geen verklarende factor te zijn. Met uitzondering van 2 gemeenten – waarbij het toezicht wordt uitgeoefend door 1 gemeentelijke toezichthouder - kan elke van deze gemeenten rekenen op minstens 1 toezichthouder met minstens 10 jaar ervaring inzake milieutoezicht. Ook het aantal klasse 2-inrichtingen is hier niet van belang aangezien dit aantal voor deze 7 gemeenten varieert tussen 1 en 160. De organisatie van het toezicht(steam) in deze 7 gemeenten kan wel parten spelen. In 5 gemeenten staat de gemeentelijk toezichthouder er alleen voor, in 1 gemeente betreft het een toezichthouder van een intercommunale die alleen het toezicht uitoefent voor de gemeente, en in nog een andere gemeente gaat het om twee toezichthouders van de politie die het toezicht uitoefenen voor de kleine gemeente (en voor de andere gemeente die bij hun politiezone is aangesloten). De toezichthouders van die 2 andere gemeenten gaven zelf aan dat hun gebrek aan praktijkervaring het hen moeilijk maakt om de cases vlot te beantwoorden.

## **8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **8.1 Conclusies**

Uit de belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten in Hoofdstuk 7 dienen de positieve elementen, goede voorbeelden, en succesfactoren, alsook de problemen en knelpunten te worden gelicht om van daaruit naar een aanzet van aanbevelingen en verbetervoorstellen toe te werken.

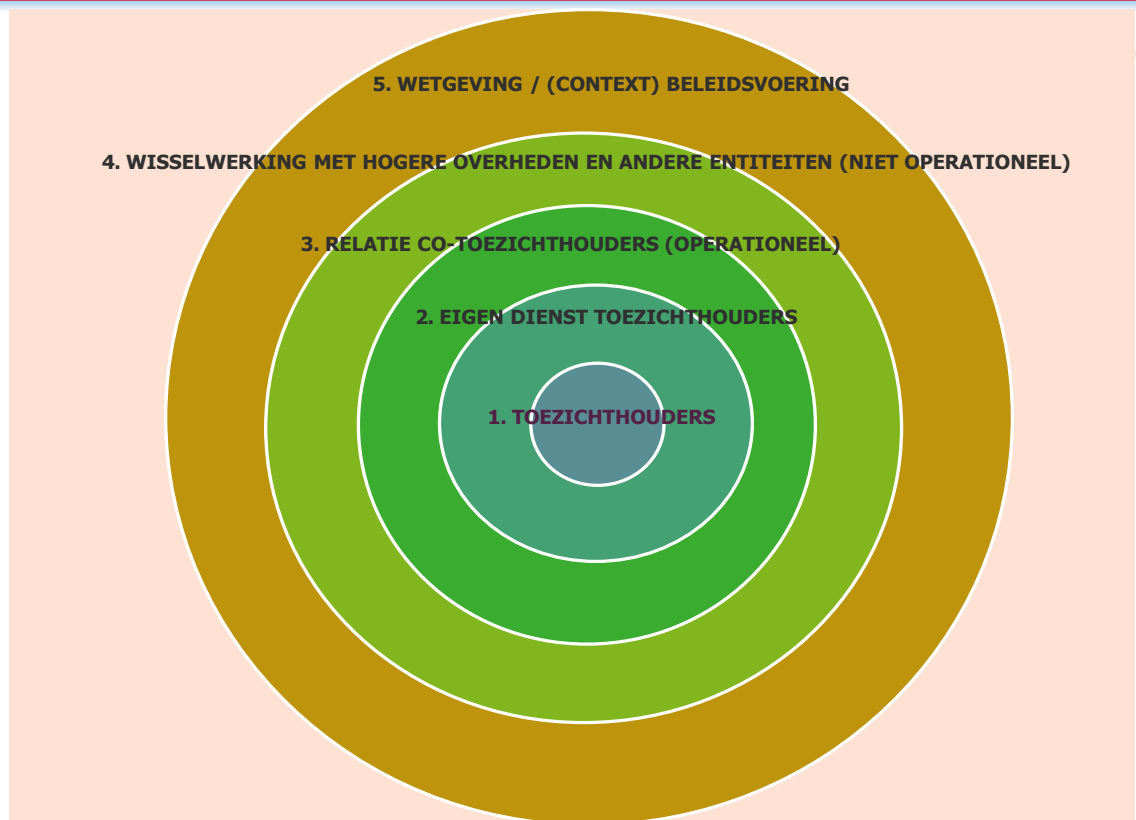
Om uiteindelijk tot een aantal oplossingsvoorstellen en beleidsaanbevelingen te komen, is een loutere weergave van deze positieve en negatieve factoren op zich niet voldoende. Zij worden bij voorkeur eerst ingedeeld.

Positieve elementen en succesfactoren van een bepaald beleid of een bepaalde regeling enerzijds, en faalfactoren en knelpunten daarvan anderzijds kunnen op veel manieren worden ingedeeld. De opdrachtnemer heeft in samenspraak met de opdrachtgever een indeling gemaakt. Deze indeling zorgt ervoor dat de meest relevante informatie aan de oppervlakte wordt gebracht. De indeling maskeert geen belangrijke informatie en geeft ook niet te veel gewicht aan marginale problemen. Op basis van de indeling kan ook een aanloop worden genomen naar het formuleren van een aantal oplossingsrichtingen en aanbevelingen. Het betreft hier een eerste analyse van de gegevens. Dit maakt dat er mogelijks nog andere verbanden en conclusies kunnen volgen uit een verdere analyse van de gegevens.

De goede voorbeelden en knelpunten die tijdens de gesprekken aan bod zijn gekomen, worden ingedeeld in 5 types factoren die een positieve of negatieve invloed (kunnen) hebben op lokale milieuhandhaving, en die als lagen in een reeks concentrische cirkels voorgesteld worden (Figuur 30). De 5 types factoren zijn van verschillende orde en abstractieniveau, en worden onderscheiden op basis van het toenemend aantal betrokken personen of organisaties: een individu (in dit geval de lokale toezichthouder) maakt deel uit van een organisatie, die organisatie maakt deel uit van een omgeving waarin meerdere organisaties en entiteiten actief zijn, de toezichthouders treden onder andere in overleg met anderen buiten hun organisatie of entiteit en daarbij zullen ze beïnvloed worden door een politieke, wettelijke en maatschappelijke context.

In het volgend hoofdstuk worden de aanbevelingen parallel aan dezelfde cirkels opgehangen.

Overlap tussen de verschillende cirkels is mogelijk. Een bepaalde factor die in een cirkel thuis hoort, kan ook gedeeltelijk in een andere cirkel worden geplaatst. Dat geldt evenzeer voor de aanbevelingen. Een factor op het niveau van de individuele toezichthouder kan bijvoorbeeld oorzaak of gevolg blijken te zijn van een factor die in een andere cirkel gesitueerd dient te worden, en dient (ook bij de aanbevelingen) op verschillende niveaus aan bod te komen.



Figuur 30: 5 types factoren die het lokale toezicht in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden / 5 types conclusies / 5 types aanbevelingen

### 8.1.1 Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de individuele toezichthouder

De persoonlijkheid, de ingesteldheid en de motivatie van een lokale toezichthouder is cruciaal, zowel voor het lokale milieutoezicht als voor de lokale toezichthouder zelf.

Een correcte uitoefening van takenpakket van een toezichthouder vergt een persoon die in staat is en de mogelijkheid krijgt om met de nodige daadkracht, zelfstandigheid, kennis van zaken en diplomatie te handelen. Uit de bevraging is gebleken dat diezelfde eigenschappen tegelijk ook belangrijk zijn voor de functie-invulling en het welzijn van de lokale toezichthouder zelf die vaak vanuit een zeker isolement moet, of geacht wordt te, handelen.

Zowel het isolement van de lokale toezichthouder die er werkelijk alleen voor staat, als het gevoel van isolement van de toezichthouder die van mening is te weinig ondersteund te worden, heeft verschillende oorzaken. Een gebrek aan kennis en onvoldoende ervaring, te weinig kennisdeling of toegang daartoe en een gevoel van onzekerheid (zowel in het optreden als toezichthouder als ten aanzien van bijvoorbeeld het bestuur of andere bij het lokale toezicht betrokken actoren) zijn allemaal factoren die een dergelijk isolement in de hand werken.

Dit isolement is anderzijds ook de oorzaak van een reeks andere knelpunten, zowel op het niveau van de toezichthouder zelf als op hogere niveaus. Zo zal een toezichthouder die alleen moet optreden en die zich onvoldoende omringd en ondersteund voelt, de in het Milieuhandhavingdecreet voorziene middelen onvoldoende en niet altijd correct gebruiken.



Deze toezichthouder zal doorgaans ook onvoldoende communiceren met bijvoorbeeld het parket of de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, en dit als knelpunt ervaren.

#### 8.1.1.1 Persoonlijkheid en ingesteldheid van de toezichthouder

##### **Lokale toezichthouders dienen over een voor toezicht geschikte persoonlijkheid en ingesteldheid te beschikken, en dat blijkt niet altijd en overal het geval te zijn:**

De vraag of de toezichthouder al dan niet zelf uitdrukkelijk heeft gekozen voor het toezichthouderschap behoort niet tot de vragenlijst. Tijdens 10 interviews lieten de bevroegde lokale toezichthouders wel weten positief te staan ten aanzien van het onderdeel toezicht dat tot hun takenpakket behoort. Hierbij werd onder andere 1 maal opgemerkt door een gemeentelijke toezichthouder dat handhaving een noodzakelijk onderdeel vormt van het takenpakket van een milieuambtenaar omdat dit meer slagkracht kan geven aan de andere aspecten van zijn takenpakket zoals bijvoorbeeld het milieuvergunningenluik. Tijdens elk van deze 10 gesprekken bleek het stuk voor stuk om gemotiveerde toezichthouders met zin voor initiatief te gaan, die aangaven ambitieus te zijn inzake lokale handhaving, ook al bleek daar niet altijd de nodige tijd voor te kunnen worden vrij gemaakt. Bij 8 andere gesprekken echter, haalden de lokale toezichthouders spontaan aan dat zij niet voor dit specifieke takenpakket hebben gekozen en dat zij zich niet heel comfortabel voelen in hun rol als lokale toezichthouder. (Zie 7.2.3.3.4)

4 van de 5 gemeenten waarvoor een milieuhandavingsprogramma werd opgemaakt (zie 7.2.2.1.2), kunnen rekenen op een team van lokale toezichthouders dat minstens uit 3 personen bestaat. Maar ook hier viel het op dat deze toezichthouders die initiatief hebben genomen om dergelijk programma op te stellen, allen persoonlijk erg gemotiveerd waren om de toezichtsrol op zich te nemen. Hetzelfde geldt daarenboven voor de toezichthouders die aangaven ook regelmatig ad hoc op te treden, naar aanleiding van toevallige vaststellingen (dit zijn de toezichthouders van de 8 gemeenten die score 1 of 2 toekenden aan dit type toezicht) (zie 7.2.2.1.3).

Uit de bevraging is echter niet gebleken dat er een verband is tussen enerzijds de motivatie van de toezichthouders en hun zin voor initiatief en anderzijds hun opleidings- of ervaringsniveau.

Motivatie en persoonlijke ingesteldheid om te handhaven is met andere woorden een belangrijk aspect dat – in mindere of meerdere mate - ook een invloed heeft op een aantal andere knelpunten die door de lokale toezichthouders werden aangehaald in andere onderdelen van de vragenlijst. Gemeenten die beroep kunnen doen op gemotiveerde lokale toezichthouders hebben meer kans om over een beter lokaal toezicht of zelfs lokaal handavingsbeleid te beschikken. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een beter georganiseerd, gefaciliteerd en omkaderd lokaal toezicht zou voor meer gemotiveerde lokale toezichthouders kunnen zorgen, die op hun beurt hun taken beter kunnen en willen uitoefenen.

Uit de functiebeschrijvingen en de beschrijvingen van de taken van de gemeentelijke ambtenaren met taken inzake leefmilieu, blijkt dat lokaal toezicht in de meeste gemeenten slechts een klein onderdeel van de takenpakketten uitmaakt en daarenboven generiek omschreven is. De functiebeschrijvingen van deze ambtenaren zijn, voor het lokale toezicht, niet afgestemd op - of gespecificeerd in de zin van – het Milieuhandavingsdecreet. In 1 van de bevroegde gemeenten daarentegen is er wel een heel duidelijke functie omschrijving voor de lokale toezichthouder. Deze gemeente beschikt over een eigen afzonderlijke dienst milieutoezicht.

De taken en verantwoordelijkheden van de ambtenaren met taken inzake leefmilieu zijn in quasi alle gemeenten enorm ruim en divers. De nadruk, zowel in termen van tijdsbesteding als in termen van prioriteiten, ligt vaak op het behandelen van milieuvergunningaanvragen. Dergelijke ruime takenpakketten hebben als gevolg dat er – in het bijzonder – voor toezicht weinig tijd is voorzien, en er ook relatief weinig tijd wordt – en kan worden – vrijgemaakt (zie 7.2.2.3.3).

#### 8.1.1.2 Actuele theoretische en praktijkkennis en -ervaring

##### **50 % van de lokale toezichthouders heeft voldoende vakkennis en 50 % heeft te weinig actuele theoretische en praktijkkennis en –ervaring.**

Dit gebrek en kennis en ervaring is tot uiting gekomen tijdens een aantal onderdelen van de vragenlijst:

Voor 13 van de 27 gemeenten werd door de lokale toezichthouders een gebrek aan voldoende en geschikte opleidingen en bijscholingen gemeld. Meerdere keren kwam terug dat er nood is aan praktisch georiënteerde opleidingen (cases, plaatsbezoeken, concrete gevallen, bijvoorbeeld met een inspecteur van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE). Het bestaande en betaalbare aanbod dat vanuit de overheid wordt georganiseerd, zou volgens deze toezichthouders te beperkt zijn en niet afgestemd zijn op het lokale toezicht. (Zie 7.2.3.2.6)

Ook uit de onderdelen van de vragenlijst waar eerst gepolst werd naar de kennis en nadien het gebruik van de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene middelen (zie 7.2.2.2.1 en 7.2.3.1.3), bleek dat gebrekkige kennis een invloed heeft op het optreden van de lokale toezichthouders.

Het Milieuhandhavingsdecreet en de middelen die daarin zijn voorzien, milieuwetgeving, juridische kennis, kennis over hoe bijvoorbeeld het parket en de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE werken en gestructureerd zijn, kennis met betrekking tot de beroepsverzekering en aansprakelijkheid van de toezichthouder, enzovoort, zijn zaken die in mindere of meerdere mate door veel toezichthouders onvoldoende gekend zijn. Vooral de gemeentelijke toezichthouders die het lokale toezicht alleen waarnemen, bleken - op een paar uitzonderingen na - te oordelen zelf over onvoldoende inhoudelijke kennis te beschikken. Hoewel een aantal gemeentelijke toezichthouders van grotere gemeenten ook te kennen gaven soms aarzelend op te moeten treden omwille van te weinig kennis over een bepaald inhoudelijk of procedureel punt. De gemeentelijke toezichthouders van 4 gemeenten die beroep doen op feitelijke (niet aangestelde) toezichthouders van de politie merkten bovendien op dat ze het wenselijk zouden achten dat ook de politie inhoudelijk beter geschoold zou zijn inzake milieuaangelegenheden (zie 7.2.3.3.3).

Dit gebrek aan kennis maakt de lokale toezichthouder onzeker in de uitoefening van zijn functie, waardoor hij het bestaande arsenaal van toezichtsmiddelen (bijvoorbeeld PV, verslagen van vaststelling van milieu-inbreuken), maar bijvoorbeeld ook MKROS (zie 7.2.2.2.7)) niet altijd voldoende of correct inzet of gebruikt. Daarenboven is dit ook deels de oorzaak van tal van andere problemen en knelpunten die lokale toezichthouders ervaren, die zowel binnen en buiten dit eerste type factoren worden omschreven. Zo heeft dit gebrek aan kennis (en soms bijgevolg ook gebrek aan ervaring), een invloed op de ingesteldheid en motivatie van de toezichthouders, op het gevoel van comfort en welbehagen van de toezichthouder in het uitoefenen van zijn job, alsook op de problemen die worden bestempeld als communicatieproblemen, op het gevoel dat er nood is aan (meer)

organisatorische middelen om het toezicht uit te oefenen. Ook bepaalde verwachtingen die de lokale toezichthouders hebben, bijvoorbeeld rond de communicatie en informatie-uitwisseling met het parket of rond het creëren van een eigen statuut voor lokale toezichthouders, kunnen vaak worden herleid tot gebrekkige kennis. Het opleidings- en – ervaringsniveau van de lokale toezichthouder speelt hier niet zo zeer: ook hoog opgeleide toezichthouders (zowel basisopleiding als permanente vorming) met vele jaren ervaring verklaarden een te kort aan praktijkgerichte opleiding te ervaren.

#### 8.1.1.3 Comfort, vangnet, netwerk

**63 % van de lokale toezichthouders voelt zich comfortabel in zijn job. De toezichthouders van 10 bevraagde gemeenten ervaren een gebrek aan algemeen comfort, vangnet en netwerk in het uitoefenen van hun functie.**

Dit kwam naar boven tijdens verschillende onderdelen van de vragenlijst:

Dit aspect kwam onder andere rechtstreeks tot uiting bij de vragen naar het welzijn van de toezichthouders (zie 7.2.3.2.10). De toezichthouders van 10 gemeenten ervaren psychosociale problemen naar aanleiding van het uitoefenen van hun taken als lokale toezichthouder. In 8 van de 10 gevallen werd het toezicht uitsluitend uitgeoefend door gemeentelijke toezichthouders. In de 2 andere gevallen betrof het in 1 gemeente een gemengd team van een gemeentelijke en een politietoezichthouder en in de andere gemeente een team van 3 toezichthouders van de politie. Deze nevenwerkingen hebben een invloed op het functioneren van de gemeentelijke toezichthouders, in die zin dat ze bijvoorbeeld soms geneigd zijn zich meer terughoudend op te stellen. Toezichthouders van de politie gaven aan dergelijke problemen over het algemeen niet te ervaren, vaak met het argument dat handhaving en toezicht sowieso deel uitmaken van hun job. Slechts in 2 van de 10 gevallen betrof het een toezichthouder van de politie die aangaf psychosociale problemen te ondervinden.

Dat het gebrek aan vangnet en ondersteuning, bijstand of sturing van buitenaf (buiten de eigen gemeente of politiezone) ook parten speelt bij tal van toezichthouders die er (quasi) alleen voor staan, is ook onrechtstreeks gebleken uit de antwoorden op en reacties bij een aantal andere vragen. Bij de onderdelen van de vragenlijst met betrekking tot het gebruik van de in het Milieuhandavingsdecreet voorziene juridische middelen (zie 7.2.3.1.3), betreffende de communicatielijnen en samenwerkingsverbanden die de lokale toezichthouders in hun dagelijkse werking inroepen (zie 7.2.2.3.1), en met betrekking tot hun tijdsbesteding (zie 7.2.2.3.3) en hun zelfevaluatie van hun takenpakket (zie 7.2.3.1.5) kwamen verschillende uitingen en aspecten van een gebrek aan ondersteuning en bijstand naar boven.

#### **8.1.2 Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de eigen dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is (gemeente en politiezone)**

De entiteit waarbinnen een lokale toezichthouder tewerk is gesteld is vaak zijn eerste klankbord en kader met mogelijkheden en beperkingen, en meteen ook een heel belangrijke omkadering en (potentieel) vangnet voor de toezichthouder. Een gemeente of politiezone die weinig tot geen prioriteit toekent aan lokale milieuhandhaving, en waar bijgevolg even min aandacht wordt besteed aan de noden van het lokale milieutoezicht en van de personen die hiermee zijn belast (bijvoorbeeld met betrekking tot het instrumentarium dat de lokale toezichthouder nodig heeft of zou moeten gebruiken, en de manier waarop en de frequentie waarmee de lokale toezichthouder optreedt), heeft bijna noodzakelijk tot gevolg dat het

lokale toezicht daaronder lijdt. Toezichthouders met een voor toezicht geschikte persoonlijkheid heffen dit enigszins op, en ook voldoende opleiding en kennisdeling zouden deels tegemoet kunnen komen aan dit knelpunt. Maar dat is niet voldoende: zonder ondersteuning en zonder gerichte keuzes van de entiteit waarbinnen de toezichthouder is tewerkgesteld (bijvoorbeeld door de toezichthouder voldoende tijd aan toezicht te laten besteden, of door ervoor te kiezen om het lokale toezicht (deels) uit te besteden), kan de lokale toezichthouder binnen deze entiteit niet met het nodige comfort zijn taken uitoefenen.

#### 8.1.2.1 Up-to-date milieuvergunningendatabank

**56 % van de gemeenten heeft betrouwbare gegevens in verband met de milieuvergunningsplichtige inrichtingen. 44 % van de gemeenten beschikt niet over een up-to-date databank om milieuvergunningstrajecten in op te volgen en om milieuvergunningsplichtige inrichtingen in kaart te brengen:**

In 15 van de 25 gemeenten waarvoor het aantal milieuvergunnings- en meldingsplichtige inrichtingen kon worden meegedeeld, werden die cijfers als vrij betrouwbaar beschouwd. In de overige 10 gemeenten werden deze cijfers als eerder niet betrouwbaar beschouwd. Deze databanken blijken daarenboven ook niet optimaal gebruikt te worden door de milieuambtenaren, wegens tijdsgebrek of te gebruiksonvriendelijk of te weinig gebruikskennis van het systeem (zie 7.2.1.1.2).

Hieruit blijkt dat er niet kan worden verondersteld dat er in alle gemeenten actuele overzichten van milieuvergunningsplichtige inrichtingen beschikbaar en raadpleegbaar zijn.

Hoewel geen enkele milieuambtenaar of toezichthouder uitdrukkelijk aangaf vragende partij te zijn voor een beter (aanbod van) milieuvergunningenregistratiesysteem of –databank, zit hier enigszins verbeteringspotentieel. Vooruitkijkend naar, en rekening houdend met de wijze waarop het lokale toezicht in de toekomst (zou kunnen) worden georganiseerd, is een gebruiksvriendelijke en accurate vergunningendatabank van belang. Bijvoorbeeld in het kader van proactieve acties of controle(campagne)s waar in de toekomst meer op zou (moeten of kunnen) worden gefocust, is het interessant om te weten welke inrichtingen prioritair aan een toezicht onderworpen zouden kunnen of moeten worden. Ook bij het optreden naar aanleiding van klachten en meldingen is dergelijke bron onmisbaar. De vergunningenhistoriek en –databank is – zo blijkt ook uit de cases (zie 7.2.4) – een belangrijk middel en een waardevolle informatiebron bij lokaal toezicht. Dit zou tenslotte een probleem kunnen vormen indien de lokale handhaving zou worden weggehaald bij het lokale niveau, aangezien de kennis inzake de vergunde inrichtingen in bepaalde gevallen persoonlijk is, gelinkt aan de toezichthouder zelf.

#### 8.1.2.2 Zelfstandigheid in het optreden van de lokale toezichthouders

**15 % van de bevroegde lokale toezichthouders kan niet zelfstandig optreden:**

Slechts in 4 gemeenten werd door de lokale toezichthouders melding gemaakt van problemen die zij ervaren met betrekking tot de inmenging van het lokale bestuur waardoor zij niet zelfstandig kunnen optreden in het kader van de uitoefening van hun toezichtstaken. Het betreft kleinere gemeenten die zich beroepen op 1 of 2 lokale toezichthouders. (Zie 7.2.3.1.2)

Over het algemeen wordt weinig repressief opgetreden door de lokale toezichthouders. Dat blijkt uit het aantal en aard van de milieuhandavingscontroles en uit de cijfers bij - en de

aard van - de acties die daaraan gekoppeld werden (zie 7.2.3.2.7). Ook de antwoorden en reacties van de lokale toezichthouders bij de vragen naar het gebruik van de juridische middelen (zie 7.2.3.1.3) en bij de cases (zie 7.2.4) liggen in dezelfde lijn. Volgens de onderzoekers dient er rekening mee te worden gehouden dat de kans zou bestaan dat meer lokale toezichthouders aangeven zich gehinderd te voelen door inmenging van lokale besturen, mocht er echter meer repressief opgetreden (moeten) worden.

Ook hier speelt de persoonlijkheid van de toezichthouder een rol. Dat aspect blijkt ook in de positieve zin door te werken. Tijdens 3 gesprekken gaven de lokale gemeentelijke toezichthouders immers aan dat de burgemeester van hun gemeenten tracht, of heeft getracht, om hun toezichtsoptreden te beïnvloeden (bijvoorbeeld sturen om een bepaald bedrijf milder aan te pakken) – zie 7.2.3.1.2. De gemeentelijke toezichthouders, allen meer dan 10 jaar in dienst en minstens 10 jaar ervaring inzake milieutoezicht, merkten hierbij op dat zijzelf de nodige weerkracht en durf moesten, en moeten, tonen om de politieke beïnvloeding te negeren.

### 8.1.2.3 Aandacht en prioriteit naar lokale milieuhandhaving op gemeentelijk niveau

#### **Er wordt op gemeentelijk niveau over het algemeen weinig tijd en aandacht besteed aan lokaal milieutoezicht:**

Dat is gebleken uit de antwoorden bij een aantal onderdelen van de vragenlijst.

Dit blijkt uit het percentage inzake tijdsbesteding dat naar milieutoezicht kan gaan (zie 7.2.2.3.3) en uit de functiebeschrijvingen en omschrijving van de takenpakketten van de gemeentelijke lokale toezichthouders (zie 7.2.1.2.1). De toezichthouders geven ook zelf aan dat hun takenpakket niet haalbaar is (slechts tijdens 7 van de 27 interviews werd het takenpakket van de lokale toezichthouder als haalbaar beschouwd), en dat er te weinig personeelscapaciteit naar toezicht kan gaan (voor 19 van de 27 gemeenten wordt dit als pijnpunt aangehaald) – zie 7.2.3.1.5.

Bij een aantal vragen uit de lijst werd ook tijdens minstens de helft van de interviews zijdelings opgemerkt dat handhaving geen prioriteit is, noch voor gemeenten (de lokale besturen), noch voor politiezones.

Dit blijkt ook uit de redelijk generieke milieubeleidsplannen. Daarenboven is slechts in een kleine minderheid van de bevraagde gemeenten (namelijk 3) het lokale handhavingsbeleid afgestemd op het milieubeleidsplan (zie 7.2.2.1.1). Tenslotte blijkt dit ook uit het lage aantal milieuhandavingsprogramma's (zie 7.2.2.1.2) en uit de vaststelling dat er weinig afstemming is tussen milieuhandavingsbeleid en -acties enerzijds en zonale veiligheidsplannen van de politie anderzijds (zie 7.2.2.1.4).

Nochtans blijkt dat wanneer er genoeg tijd besteed wordt aan toezicht, het totaal aantal milieuhandavingscontroles ook hoger ligt. De 7 gemeenten waarvoor de lokale toezichthouders oordeelden dat hun takenpakket haalbaar was, ligt het percentage tijd dat naar toezicht gaat redelijk hoog. In 5 van die 7 gemeenten wordt minstens 20% van de tijd van de lokale toezichthouders aan toezicht besteed (zie 7.2.3.1.5). Deze conclusie wordt ook bevestigd in hoofdstuk 7.2.3.2.7: In 3 van de 4 gemeenten waar in 2011 het hoogste aantal milieuhandavingscontroles werd uitgevoerd en ook de meeste acties werden genomen op basis van het Milieuhandavingsdecreet kan er minstens 30% aan toezicht worden besteed, terwijl in 3 van de 4 gemeenten waar in 2011 het laagste aantal milieuhandavingscontroles werd uitgevoerd en ook het kleinste aantal acties werd genomen op basis van het Milieuhandavingsdecreet er maximum 5% aan toezicht kan worden besteed.

Hoewel ook bij dit aspect de persoonlijke motivatie en de inbreng van de individuele toezichthouder niet mogen onderschat worden en zelfs van cruciaal belang zijn, is de aandacht voor milieutoezicht vanuit de lokale besturen en politiezones – op een paar uitzonderingen na – met andere woorden niet groot. Uit de bevraging is gebleken dat het doel en de ambitie inzake lokale milieuhandhaving van de gemeenten en hun toezichthouders niet ver genoeg gaat of kan gaan. Vooral het repressieve luik van de handhaving ontbreekt of schiet te kort om meer en meer effectief aan handhaving op gemeentelijk niveau te kunnen doen. Dat niet alle gemeenten een even uitgebreid, of eigen, milieuhandavingsprogramma en –beleid hebben, is op zich geen probleem. Het zou echter wel als een probleem kunnen worden ervaren dat dit gebrek aan aandacht vanuit de lokale besturen en de politiezones tot gevolg heeft dat er geen uniformiteit is in de effectuering van de lokale milieuhandhaving over de Vlaamse gemeenten heen, dat bijvoorbeeld de pakkans voor milieuovertredingen verschillend is naargelang de gemeente waar deze overtreding zich zou voordoen.

#### 8.1.2.4 Beheersing gecombineerd takenpakket adviesverlening bij milieuvergunningaanvragen en toezicht

**Er stelt zich geen probleem indien eenzelfde milieuambtenaar die milieuvergunningaanvragen behandelt ook toezicht uitoefent, zolang hij zelf de combinatie van beide takenpakketten samen kan beheersen:**

Uit de interviews is echter gebleken dat de combinatie van beide takenpakketten resulteert in een zeker pragmatisch gedrag van de toezichthouder. In 21 van de 27 bevroegde gemeenten combineert 1 persoon beide takenpakketten. In 8 van die 21 interviews werd uitdrukkelijk aangegeven dat het milieuvergunningetraject op een of andere manier toch gebruikt wordt om onregelmatigheden die tijdens een plaatsbezoek worden opgemerkt, aan te kaarten en op te lossen (bijvoorbeeld door het opleggen van bijzondere voorwaarden of het opnemen van aandachtspunten in de vergunning) – zie 7.2.1.2.2. Andere (dan diegene die zijn voorzien in het Milieuhandavingsdecreet) middelen worden gebruikt om incidenten of onregelmatigheden en schendingen van het milieurecht aan te pakken.

#### 8.1.2.5 Onderlinge samenwerking binnen een gemeente of politiezone

**Onderlinge samenwerking en overleg binnen de eigen gemeente en de eigen politiezone wordt als zeer positief ervaren:**

Samenwerking en overleg met andere eigen gemeentediensten wordt als zeer positief ervaren door de gemeentelijke toezichthouders. Ook de lokale toezichthouders van de politie beschouwen hun contacten met collega-toezichthouders binnen de eigen politiedienst als waardevol voor informatie- en kennisuitwisseling. (Zie 7.2.2.3.1 en 7.2.3.2.8)

#### 8.1.3 Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders (op operationeel niveau)

Samenwerking, overleg, communicatie, zowel met betrekking tot de inhoudelijke aspecten die bij de lokale milieuhandhaving aan bod komen (milieuwetgeving, procedures, houding), als met betrekking tot de kennis van en over de bij de lokale handhaving betrokken partijen (en de noodzakelijke taakverdelingen hierbij) is cruciaal. De kennis op zich, alsook de acties die lokale toezichthouders ondernemen om die kennis op te doen (opleidingsmomenten, netwerking) zijn van belang. De lokale toezichthouder die onvoldoende kennis heeft over de



middelen en procedures in de lokale milieuhandhaving en die ook niet weet bij wie terecht te kunnen met vragen daarbij, is een toezichthouder die minder geneigd zal zijn om correct, zelfzeker en voldoende op te treden.

Ook hier spelen de factoren persoonlijkheid en motivatie, alsook de setting (gemeente, politiezone) waarbinnen de lokale toezichthouder optreedt.

De lokale toezichthouders zijn zich daarvan bewust, vooral ook vanuit het gevoel te weinig ondersteund te worden of geïnformeerd te worden, zowel binnen de toezichtorganisatie van de eigen gemeente als tussen de co-toezichthouders over de gemeentegrenzen heen.

#### 8.1.3.1 Samenwerking en overleg met co-toezichthouders en andere collega-toezichthouders

##### **Samenwerking en overleg met co-toezichthouders en andere collega-toezichthouders van andere gemeenten of andere politiezones wordt als waardevol aanzien:**

Samenwerking en overleg met collega-toezichthouders van buurgemeenten, met een intercommunale, alsook met de politie wordt als zeer positief ervaren door de gemeentelijke toezichthouders die op dergelijke samenwerkingsverbanden en overlegstructuren kunnen terugvallen. Ook de lokale toezichthouders van de politie beschouwen hun contacten met handhavingsactoren buiten de eigen politiedienst (bijvoorbeeld met het parket, met de milieuableidende van de gemeenten binnen hun politiezone) als waardevol voor informatie- en kennisuitwisseling en netwerking. Tijdens de gesprekken zijn door zowel gemeentelijke toezichthouders als de toezichthouders van de politie voorbeelden van (al dan niet formele) overlegplatformen en kennisuitwisselingskanalen aangehaald. Het provinciaal Milieunetwerk voor politie en milieudiensten kwam aan bod, maar ook de overlegmomenten georganiseerd door intercommunales, of de regiowerkingen binnen de provincies, en zelfs gewone studiedagen werden genoemd als zijnde waardevolle netwerkmomenten. (Zie 7.2.2.3.1 en 7.2.3.2.8)

In 14 van de 27 bevraagde gemeenten wordt het toezicht door meer dan 1 entiteit uitgeoefend (bijvoorbeeld gemeentelijke ambtenaren en politie, of ook intercommunale). In meer dan de helft van die gevallen zijn er mondelinge of schriftelijke afspraken tussen hen over wie welke middelen zal inzetten en wie wanneer zal optreden (bijvoorbeeld ter garantie van een zekere permanentie in het weekend, of voor het soort tussenkomsten (inhoudelijke verdeling), of voor de soorten in te zetten middelen). Dergelijke samenwerkingsverbanden en overlegstructuren, alsook de afspraken daarrond worden positief onthaald door de lokale toezichthouders.

#### 8.1.3.2 Taakverdeling van het lokale toezicht

##### **Gebrek aan taakverdeling tussen de verschillende op operationeel niveau betrokken actoren wordt ervaren als een knelpunt:**

Bij een aantal onderdelen van de vragenlijst, vooral uit de antwoorden en reacties van gemeentelijke toezichthouders, komt dit element aan bod.

Meer dan de helft van de 12 gemeentelijke toezichthouders die niet - noch formeel, noch feitelijk - beroep kunnen doen op de politie bij de uitoefening van hun toezichtstaken (dat verder gaat dan louter bijstand) ervaren dit als een gebrek aan slagkracht in hun toezichtsoptreden. De gemeenten waar dit niet uitdrukkelijk als probleem werd aangehaald,

zijn deze waar weinig aan toezicht wordt gedaan omdat de aard van de gemeente daar niet om vraagt of omdat er geen tot weinig tijd kan worden besteed aan milieutoezicht (zie 7.2.1.3.2). Politiebijstand zou op een meer dwingende wijze geregeld mogen worden, althans volgens lokale toezichthouders die aangaven onvoldoende op tussenkomst van de politie te kunnen rekenen (zie 7.2.3.3.3). Een goede samenwerking tussen lokale toezichthouders van gemeenten enerzijds en toezichthouders van de politie anderzijds kan fragiel zijn indien de goede persoonlijke band tussen beide hierbij bepalend is (zie 7.2.3.3.6).

Gebrekkige afspraken tussen gemeenten en politie kunnen ook voor de toezichthouder van de politie als negatief worden ervaren. In 1 gesprek merkte de toezichthouder van een politiezone op dat, hoewel het lokale milieutoezicht voor alle gemeenten van zijn zone volledig was overgedragen, geen fondsen ter beschikking werden gesteld. De toezichthouder moet in principe de toelating vragen aan de betreffende gemeente om te mogen optreden indien een incident plaats vindt. Hij wordt hierdoor belemmerd in het uitoefenen van zijn taken als toezichthouder, want ook vanuit de politiezone worden geen structurele middelen voor milieuhandhaving vrijgemaakt (zie 7.2.3.1.2).

Van het VVSG-model van samenwerkingsprotocol tussen gemeenten en politie werd wel regelmatig melding gemaakt, maar hierbij werd aangegeven dat dit niet altijd goed wordt ingevuld. Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en politiediensten voor het milieutoezicht zijn niet altijd even performant. Afspraken op papier tussen gemeentelijke toezichthouders en (al dan niet aangestelde) toezichthouders van de politie zijn niet altijd dwingend genoeg om een toezichthouder van de politie effectief en met voldoende kennis van zaken mee te laten optreden (zie 7.2.2.2.5). In andere gevallen zijn goede informele mondelinge afspraken, hoewel soms fragiel en persoonsgebonden, voldoende om een betrouwbare operationele tandem tussen gemeente en politie op operationeel niveau te laten werken in een gemeente (zie 7.2.3.3.6).

Lokale toezichthouders voelen zich niet comfortabel bij de vraag van andere overheidsdiensten om tussen te komen in acties die niet strikt tot hun takenpakket als toezichthouder behoren, bijvoorbeeld afvaltransporten. De toezichthouders hebben onvoldoende kennis over de materie waarin ze gevraagd worden tussen te komen en missen afspraken hieromtrent (zie 7.2.3.3.2).

### 8.1.3.3 Kennisdeling naar en tussen de lokale toezichthouders

#### **Gebrek aan kennisdeling tussen de verschillende bij lokaal toezicht operationeel betrokken actoren wordt ervaren als een knelpunt:**

Ook dit aspect is naar boven gekomen bij verschillende onderdelen van de vragenlijst.

Ook hier speelt enerzijds het gebrek aan kennis in hoofde van de lokale (vooral gemeentelijke) toezichthouders. Anderzijds haalden de lokale toezichthouders ook een aantal knelpunten aan die eerder betrekking hebben op een gebrek aan onderlinge kennisdeling tussen verschillende bij het lokale toezicht betrokken entiteiten, maar ook tussen bijvoorbeeld gemeentelijke collega-toezichthouders onderling.

Het provinciaal Milieunetwerk werd een aantal keer aangehaald. Dit initiatief werd positief onthaald en omschreven, maar vroeger zou het beter zijn geweest. Er zou niet genoeg meer ingespeeld worden op de huidige context, noden en evoluties.



Ook de opmerkingen van een aantal lokale toezichthouders dat ze (te) weinig contact hebben met het parket, de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE, de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE (zie 7.2.3.3.6) is in wezen gedeeltelijk terug te leiden tot een gebrek aan kennis over de werking van deze diensten, maar ook een gebrek aan (georganiseerde) kennisdeling. Momenteel zijn deze contacten niet structureel en gebaseerd op persoonlijke banden tussen deze diensten en de lokale toezichthouders.

#### **8.1.4 Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten (niet op operationeel niveau)**

Ook op niet-operationeel niveau communiceert de lokale toezichthouder en heeft hij nood aan ondersteuning en sturing. Vooral de centralisering van het aanbod van bepaalde voor hem ondersteunende instrumenten, zoals opleiding, organisatorische tools en de mogelijkheid tot inspraak bij de uitwerking van handhaafbare milieuwetgeving komen aan bod. De lokale toezichthouders hebben hierbij (meer) verwachtingen naar de Vlaamse Overheid (onder andere ook de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE) en de provincies toe.

Deze factoren zijn deels de oorzaak, maar tegelijk ook het gevolg, van een aantal andere verzuchtingen en knelpunten van de lokale toezichthouders (bijvoorbeeld het kennisgebrek, gevoel van isolement, onzekerheid, enzovoort).

##### 8.1.4.1 Inspraak lokale toezichthouder bij nieuwe milieuregelgeving

#### **De lokale gemeentelijke toezichthouders van 3 gemeenten willen meer inspraak bij de totstandkoming van nieuwe regelgevingen:**

De nieuwe geluidsnormen werden hierbij uitdrukkelijk als voorbeeld vermeld. De gemeentelijke toezichthouders van 1 gemeente zijn van mening dat de VVSG hierbij niet altijd sterk genoeg de stem van de gemeenten kan laten gelden bij de uitwerking van nieuwe wetgevingsinitiatieven. (Zie 7.2.3.3.5)

##### 8.1.4.2 Tussenkost en input hogere overheden in opleiding(aanbod)

#### **De lokale toezichthouders vragen om het opleidingsaanbod van(uit) de overheid te centraliseren en verder uit te bouwen:**

Tegelijk met het gebrekkige opleidingsaanbod dat voor bijna de helft van de bevroegde gemeenten werd aangekaart, werd hierbij ook vaak de rol en vraag naar tussenkost van de hogere overheid (Vlaamse Overheid, provincies) vermeld.

Praktische kwaliteitsopleidingen op maat van de gemeenten, tijdig georganiseerd door de overheid (Vlaamse Overheid en provincies), zoals bijvoorbeeld cases, plaatsbezoeken, concrete gevallen, bijvoorbeeld met een inspecteur van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, mini-stages waarbij wordt ingezoomd op klasse 2-praktijkvoorbeelden, blijken gegeerd te zijn. (Zie 7.2.3.2.6 en 7.2.3.3.4)

#### 8.1.4.3 Tussenkost en input hogere overheden en ander entiteiten bij ter beschikking stelling van organisatorische middelen

##### **De lokale toezichthouders van de helft van de 27 gemeenten vragen om organisatorische middelen centraal op te laten maken en ter beschikking te stellen:**

Voor 14 van de 27 gemeenten werd door de lokale toezichthouders een gebrek aan organisatorische middelen gemeld. Er is nood aan meer, en op maat van de gemeenten aangepaste, praktische checklists en procedures, draaiboeken, stroomschema's, en standaarddocumenten (bijvoorbeeld voorbeeldbrieven). Dergelijke instrumenten zouden zo goed als onbestaande, of niet beschikbaar, of niet up-to-date zijn. Vooral de gemeentelijke toezichthouders, en in mindere mate de toezichthouders van de politie, zijn vragende partij. Of de lokale toezichthouders over standaarddocumenten beschikken, en over welke, varieert over de verschillende Vlaamse gemeenten heen. De goede contacten tussen de lokale toezichthouder enerzijds en bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE of de politie (door wie bepaalde documenten zouden worden doorgegeven of verspreid) is vaak een factor die hierbij meespeelt. In die zin is dit ook terug te leiden tot een probleem van (gebrekkige of onaangepaste) kennisdeling. (Zie 7.2.3.2.5)

Ook om enige uniformiteit - over de gemeenten heen - in het optreden van de lokale toezichthouders (zowel bij reactieve als bij proactieve acties) te kunnen garanderen, is een centrale opmaak en het op gestructureerde wijze ter beschikking stellen van dergelijke organisatorische middelen van belang volgens de toezichthouders.

#### 8.1.4.4 Klachtenregistratie, opvolging en monitoring van de handhaving

##### **Er is enerzijds een gebrek aan klachtenregistratie en opvolging:**

In twee derde van de bevroegde gemeenten worden milieuklachten geregistreerd:

In 19 van de 27 gemeenten worden milieuklachten en –meldingen in 1 of 2 (parallele) systemen geregistreerd. In 13 van die 19 gevallen wordt MKROS gebruikt, hoewel dit klachtenregistratiesysteem vaak als niet gebruiksvriendelijk wordt beschouwd, of niet op maat van lokale handhaving.

In de gemeenten waar het toezicht door verschillende soorten toezichthouders wordt uitgeoefend, worden de verschillende klachtenregistratiesystemen niet op elkaar afgestemd:

In de gemeenten waar het toezicht door verschillende soorten toezichthouders wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld door de politie en de gemeentelijke toezichthouders), worden de verschillende klachtenregistratiesystemen niet op elkaar afgestemd. Gemeentelijke toezichthouders gebruiken hun eigen systeem of MKROS. De toezichthouders van de Lokale politie gebruiken ICLP waarbij een afstemming niet toegelaten is. Deze gebrekkige afstemming maakt het bijzonder complex om accurate cijfers (bijvoorbeeld inzake controles voor 1 gemeente) uit deze databanken te halen. Daarenboven (en ook bijgevolg) worden gegevens inzake klachten en meldingen zelden geëvalueerd door de lokale toezichthouders, bijvoorbeeld naar toekomstig beleid toe. (Zie 7.2.2.2.7)

##### **Er is anderzijds ook een gebrek aan monitoring van de handhavingsacties:**

Bij de vraag naar het aantal milieuhandhavingscontroles en –acties in 2011 blijkt het niet evident voor de lokale toezichthouders om deze cijfers op te zoeken.

De vraag naar het aantal milieuhandavingscontroles in 2011 werd voor 2 gemeenten niet beantwoord. 3 gemeenten konden het aantal acties naar aanleiding van deze controles niet inschatten. De gemeentelijke toezichthouders voor deze 3 gemeenten konden geen cijfers voorleggen voor 2011, ook niet voor 2010. De redenen die hiervoor werden aangegeven, zijn een acuut gebrek aan mankracht binnen de dienst of geen (betrouwbare) bron waaruit deze cijfers kunnen gehaald of gefilterd worden.

Bij de opvraging van de cijfers (zowel voor de controles, als voor de daaruit volgende acties) is gebleken dat het niet altijd evident was voor de lokale toezichthouders om deze cijfers aan te leveren. De kwalificatie van milieuhandavingscontroles en van bijvoorbeeld het instrument raadgeving of het instrument aanmaning wordt niet altijd even nauwkeurig en op uniforme wijze gedaan door de lokale toezichthouders, noch op die manier geregistreerd. Het aantal mondelinge raadgevingen bijvoorbeeld wordt in de meeste gevallen nergens op papier bijgehouden. Ook wanneer er toezichthouders van de politie bij het lokale toezicht van een gemeente betrokken zijn, komt er wat zoek- en puzzelwerk bij kijken om de gewone PV's van de PV's op basis van het Milieuhandavingsdecreet van elkaar te onderscheiden, of om de werkelijke milieuhandavingscontroles naar aanleiding van klachten en meldingen uit de algemene klachtenregistratiesystemen van de politie te filteren. (Zie 7.2.3.2.7)

#### 8.1.4.5 Communicatie en overlegkanalen van de lokale toezichthouders

##### **De lokale toezichthouder doet beroep op een veelheid aan communicatie- en overlegkanalen, wat voor- en nadelen heeft:**

De antwoorden en reacties van de bevroegde toezichthouders bij de vragen naar hun communicatie-, overleg- en samenwerkingskanalen en -structuren (zie 7.2.2.3.1) en de cases (zie 7.2.4) geven aan dat er in Vlaanderen een veelheid en grote variatie aan communicatiekanalen en samenwerkingsverbanden bestaat. Dit is evenwel in mindere mate het geval voor de toezichthouders die weinig tot geen milieutoezicht uitoefenen dat verder gaat dan het administratief en bemiddelend behandelen van de binnenkomende klachten en meldingen.

Deze veelheid aan communicatie- en overlegkanalen is op zich geen probleem, in tegendeel. Het netwerk van een lokale toezichthouder is er bij gebaat, waardoor bijvoorbeeld ook de kennisuitwisseling kan worden bevorderd. Bepaalde lokale toezichthouders weten evenwel niet altijd goed voor wat ze bij wie terecht kunnen.

#### 8.1.4.6 Communicatie door de lokale toezichthouder over zijn toezichtstaken

##### **De respons op de VHRM-enquête is matig:**

Uit de resultaten van de bevraging is gebleken dat voor 14 van de 27 gemeenten de jaarlijkse VHRM-enquête ingevuld wordt. De lokale toezichthouders van 2 gemeenten verklaarden de bevraging van de VHRM niet te ontvangen. Het betreft een gemeente waar het toezicht uitsluitend uitgeoefend wordt door de politiezone, en een gemeente waar het toezicht uitgeoefend wordt door een combinatie van toezichthouders van de intercommunale, de politiezone en intergemeentelijke toezichthouders. Vooral het gebrek aan tijd (en overbevraging van de gemeentelijke milieudiensten), en in 2 gevallen de verkeerde geadresseerde lijken de voornaamste oorzaken te zijn van deze matige respons. (Zie 7.2.2.3.2).

### **8.1.5 Factoren gelinkt aan, of met betrekking tot, de wetgeving en de (context van de) beleidsvoering**

Het in het Milieuhandhavingsdecreet uiteengezet kader om het toezicht op gemeentelijk niveau te organiseren en vorm te geven, lijkt te volstaan om de gemeenten met de nodige flexibiliteit, en rekening houdend met hun eigenheid, de meest geschikte organisatievorm te laten kiezen. Het zijn een reeks andere factoren en randvoorwaarden die deze keuze kunnen beïnvloeden zowel in positieve als in negatieve zin, die voor de meeste aangehaalde knelpunten (deels, en al dan niet rechtstreeks) als oorzaak gelden.

Niet voor alle gemeenten echter werd de meest geschikte vorm van toezichtsorganisatie gekozen. Een aantal toezichthouders zijn zich daarvan bewust en suggereerden zelf een aantal verbetermogelijkheden vanuit hun eigen (zowel positieve als negatieve) ervaringen en rekening houdend met de eigenheid van de gemeente waarvoor ze het toezicht uitoefenen. De toezichthouders van een aantal andere gemeenten zijn niet, of in mindere mate, bezig met de organisatie van het toezicht in hun gemeente, ook al ervaren ze een aantal problemen die daarmee gelinkt zijn. In een aantal andere gemeenten maakten de toezichthouders beduidend minder melding van knelpunten, en dat is (deels) te danken aan de voor die gemeenten gekozen toezichtsorganisatie.

Het voornaamste gevolg hiervan is dat de aanpak en invulling van de lokale milieuhandhaving over de gemeenten heen divers is.

De factoren die spelen op het niveau van de individuele toezichthouder (zie 8.1.1) zijn ook op dit niveau bepalend, zoals bijvoorbeeld de houding, het engagement, en het kennisniveau van de toezichthouder. De individuele toezichthouder kan zelf inspelen op de factoren die in deze vijfde categorie van factoren thuishoren. Een toezichthouder die met nodige daadkracht, zelfstandigheid, kennis van zaken en diplomatie optreedt, kan zijn bestuur namelijk de nodige signalen geven om een mogelijks ongeschikte toezichtorganisatie in zijn gemeente te (laten) herorganiseren. Ook in de omgekeerde richting hebben factoren op dit niveau een invloed op de individuele toezichthouder. Dat de lokale toezichthouders zich zorgen maken over een aantal onzekerheden met betrekking tot een aantal op komst zijnde veranderingen in de wetgeving (bijvoorbeeld inzake de omgevingsvergunning, de permanente vergunning en de Samenwerkingsovereenkomst) heeft een negatieve uitstraling op hun motivatie. Individuele toezichthouders zijn verschillend in elke gemeente.

#### **8.1.5.1 Wijze van organisatie van lokaal toezicht**

##### **Niet voor alle gemeenten werd de meest gepaste toezichtsorganisatie gekozen:**

Op basis van het Milieuhandhavingsdecreet moet elke gemeente over minstens 1 aangestelde lokale toezichthouder beschikken. In een aantal gevallen (aantal inwoners, aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen) moeten meerdere toezichthouders worden aangesteld. Een toezichthouder kan worden aangesteld binnen de eigen milieudienst. De gemeenten kunnen er ook voor kiezen om het milieutoezicht geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een intergemeentelijke vereniging, een intercommunale of een politiezone. Verschillende vormen van toezichtsorganisatie zijn op die manier mogelijk. In de steekproef van de voor deze studie bevroegde gemeenten zijn de verschillende vormen van toezichtsorganisatie, en combinaties, vertegenwoordigd.

Uit de bevraging blijkt dat slechts 2 van de 27 gemeenten niet voldoen aan het wettelijk vereist aantal lokale toezichthouders.

Uit de antwoorden en reacties op verschillende onderdelen van de vragenlijst kan echter geconcludeerd worden dat niet voor alle gemeenten de meest gepaste toezichtorganisatie werd gekozen. Dat blijkt uit een aantal aan bod gekomen aspecten, zoals bijvoorbeeld de knelpunten die sommige toezichthouders ervaren in de combinatie van het takenpakket toezicht met de adviesverlening in het kader van milieuvergunningaanvragen (zie 7.2.1.2.2), het gebrek aan gepaste ondersteuning van politie dat gemeentelijke toezichthouders ervaren in een aantal gemeenten (zie eerder 8.1.3.2), het kleine percentage tijd dat de meerderheid van de 27 bevroegde gemeenten aan toezicht wordt besteed of kan worden besteed (zie 7.2.2.3.3) - vooral ook aan proactieve acties ten aanzien van milieuvergunningplichtige klasse 2-inrichtingen (zie 7.2.3.2.7), en het gebrek dat sommige lokale toezichthouders ervaren inzake kennis en inzake kennisdeling tussen hen onderling en ook met andere bij het lokale toezicht betrokken actoren (zie eerder 8.1.1.2 en 8.1.3.3).

Een aantal toezichthouders zijn zich daarvan bewust en suggereerden zelf een aantal verbetermogelijkheden vanuit hun eigen (zowel positieve als negatieve) ervaringen en rekening houdend met de eigenheid van de gemeente waarvoor ze het toezicht uitoefenen:

De lokale toezichthouders van 15 gemeenten gaven zelf uitdrukkelijk aan dat het lokale toezicht voor hun gemeente (minstens gedeeltelijk) beter vanuit een bovenlokaal niveau zou worden georganiseerd. Zowel de provincie, het intergemeentelijk niveau, als een aantal bovenlokale cellen van de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE die per provincie het lokaal toezicht voor een groep gemeenten uitoefent, werden gesuggereerd. In meer dan de helft van die 15 gevallen betreft het kleinere gemeenten die beroep kunnen doen op 1 of 2 toezichthouders. Maar ook de toezichthouders van een aantal grotere gemeenten deelden deze mening. Over de gemeenten heen betreft het ook verschillende soorten toezichthouders, zowel gemeentelijke toezichthouders, als toezichthouder van 1 intercommunale als toezichthouders van de politie. Door de gemeentelijke toezichthouders van een aantal van die gemeenten werd hierbij wel uitdrukkelijk opgemerkt dat ze een complete verbreking met het lokale niveau hierbij toch niet wenselijk achten. De lokale terreinkennis moet blijven benut worden en de vrees om het lokale toezicht volledig uit handen te geven, speelt ook mee. Eventueel zou een verdeling van toezichtstaken tussen enerzijds gemeenten en een bovenlokaal orgaan als alternatief kunnen gelden. De voordelen van bovenlokaal toezicht die werden aangehaald door de lokale toezichthouders zijn divers. 2 keer werd de loskoppeling van de lokale politiek en inmenging hier samen mee vermeld. Ook haalden de toezichthouders van 2 gemeenten aan dat de expertise en specialisatie inzake toezicht op die manier beter verzameld en ook benut zou worden voor alle gemeenten die deze expertise niet afzonderlijk bezitten. Ook de uniformiteit, objectiviteit en neutraliteit van het lokale toezicht zouden hierdoor beter gegarandeerd kunnen worden volgens de toezichthouders van 5 gemeenten. (Zie 7.2.3.3.1)

De lokale toezichthouders van 3 gemeenten zijn van mening dat de tussenkomst van de politie in het kader van lokaal toezicht een noodzaak is. Voor deze 3 gemeenten zijn de gemeentelijke toezichthouders er zelfs voorstander van om het lokale toezicht voor hun gemeente volledig bij de politiediensten onder te brengen. Het betreft 3 kleinere gemeenten die beschikken over 1 gemeentelijke toezichthouder. (Zie 7.2.3.3.1)

De toezichthouders van 5 gemeenten bleken niet bezig met de organisatie van het toezicht in hun gemeente op zich, ook al bleek uit het interview dat ze een aantal problemen ervaren die daarmee gelinkt zijn. Voor 1 gemeente werd de toezichthouder van de politie bijvoorbeeld geblokkeerd in de feitelijke uitoefening van zijn toezicht in de gemeenten omdat er hem amper middelen ter beschikking worden gesteld. In een andere gemeente bijvoorbeeld vreest de gemeentelijke toezichthouder door zijn bestuur weldra langs de kant geschoven te worden omdat een lokale toezichthouder van de politie makkelijker

beïnvloedbaar zou zijn door dat bestuur. In nog een andere gemeente bijvoorbeeld ervaren de gemeentelijke toezichthouders een gebrek aan ondersteuning van de politie en soms ook fricties met hun lokaal bestuur. (Zie 7.2.3.3.1)

In 7 gemeenten kaartten de toezichthouders beduidend minder knelpunten aan die op een of andere manier gelinkt kunnen worden met de organisatie van het lokale toezicht. Het betreft vooral die gemeenten in dewelke 1 of meer succesfactoren aan bod kwamen, zoals het niet alleen uitoefenen van het lokale toezicht, de persoonlijke motivatie, betrokkenheid en initiatief van de toezichthouders, samenwerkingsverbanden met andere soorten co-toezichthouders (bijvoorbeeld politie), kennis en kennisdeling, en netwerken met andere bij het lokale toezicht betrokken actoren (zie 7.2.3.3.1). Echter, deze succesfactoren zijn op zich niet zomaar toepasbaar, noch haalbaar voor, noch wenselijk in, elke gemeente in Vlaanderen. De specifieke eigenschappen en noden van de gemeenten die zich kunnen beroepen op een aantal goed werkende praktijkvoorbeelden zullen minstens als randvoorwaarden gelden. Een milieuhandavingsprogramma waarin een reeks actiepunten en deadlines zijn opgenomen heeft weinig zijn als de toezichthouder te weinig tijd kan of mag besteden aan het uitoefenen van zijn toezichtstaken. Het initiatief tot het uitwerken van een milieuhandavingsbeleid vergt daarenboven een toezichthouder met voldoende kennis van en ervaring met lokale milieuhandhaving. Officiële en uitgeschreven samenwerkingsprotocollen (bijvoorbeeld met de politie) versterken de lokale toezichthouder niet in zijn positie als deze overeenkomsten dode letter blijven. Daarenboven zijn er nog van andere factoren die meespelen in gemeenten bij de keuze voor een bepaalde toezichtsorganisatie, zoals het lokale bestuur van een gemeente dat al dan niet bereid is om de nodige prioriteit aan lokale milieuhandhaving te besteden of om stappen te nemen tot herorganisatie van de bestaande vorm van toezichtorganisatie.

#### 8.1.5.2 Ter beschikking stelling van financiële werkingsmiddelen aan lokale overheden

**De lokale overheden ervaren een gebrek aan door de Vlaamse overheid ter beschikking gestelde financiële middelen om lokale milieuhandhaving te organiseren en uit te oefenen:**

Commentaar die tijdens ongeveer de helft van de gesprekken door de bevroegde lokale toezichthouders rechtstreeks of onrechtstreeks werd geleverd, is dat er een gebrek of een te kort is aan (door de Vlaamse overheid) ter beschikking gestelde financiële middelen voor lokale overheden om lokale milieuhandhaving te (laten) organiseren in de eerste plaats, en vervolgens ook werkelijk uit te oefenen. Zowel gemeentelijke toezichthouders als toezichthouders van de politie beaamden dit.

Hoewel milieuhandhaving altijd al een onderdeel van het takenpakket van de Vlaamse ambtenaar is geweest, werd en wordt daar de laatste tijd (zeker ook beleidsmatig) meer en meer aandacht aan besteed. Zowel het takenpakket van de lokale toezichthouders, alsook zijn positie binnen het Vlaamse handavingsbeleid zijn meer geformaliseerd en verder uitgediept.

#### 8.1.5.3 Uniform lokaal toezicht in Vlaanderen

**Er is geen uniform lokaal toezicht in Vlaanderen:**

Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vragen met betrekking tot het gebruik van de in het Milieuhandavingsdecreet voorziene juridische middelen (zie 7.2.3.1.3), uit de vragen in verband met de communicatiekanalen en overlegstructuren van de lokale toezichthouders

(zie 7.2.2.3.1), en uit de cases (zie 7.2.4). Wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn voor de lokale milieuhandhaving, dan is grote diversiteit onvermijdelijk. Uit de bevraging kan bijvoorbeeld geconcludeerd worden dat de manier waarop milieuvergunningplichtige (klasse 2-) bedrijven proactief gecontroleerd worden en repressief aangepakt worden, verschillend is over de 27 bevroegde gemeenten heen. Dat blijkt opnieuw uit de vragen met betrekking tot het gebruik van de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene middelen, uit de cases, en ook uit de vragen inzake de combinatie van het takenpakket toezicht en het takenpakket adviesverlening in het kader van milieuvergunningaanvragen (zie 7.2.1.2.2). 3 bevroegde gemeentelijke toezichthouders merkten dit zelf ook op, en gaven aan dat ze dit oneerlijk en zelfs concurrentievervalsend vinden. Er kan zelfs geconcludeerd worden dat over het algemeen weinig klasse 2-inrichtingen, nochtans tot de gemeentelijke bevoegdheid behorend, worden gecontroleerd en repressief aangepakt bij overtredingen.

#### 8.1.5.4 Ambitieniveau voor lokale handhaving op gemeentelijk niveau

##### **Milieuklachten en –problemen raken over het algemeen wel opgelost:**

De toezichthouders van alle bevroegde gemeenten hebben het gevoel dat de problemen over het algemeen wel opgelost geraken, op een aantal moeilijke gevallen of zones eigen aan de situatie van quasi elke gemeente na, en met die nuancering dat deze vraag vooral werd beantwoord vanuit de aanpak van klachten en meldingen. (Zie 7.2.3.2.9).

Tijdens 5 gesprekken werd in het kader van deze vraag uitdrukkelijk aangehaald dat de bestaande samenwerkingsverbanden waar de lokale toezichthouders kunnen op terug vallen hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeentelijke toezichthouders en parket of met de politie, of een goed werkend team van intergemeentelijke, intercommunale en politietoezichthouders.

#### 8.1.5.5 Gevoel van onzekerheid in hoofde van de lokale toezichthouder

##### **De helft van de lokale toezichthouders is onzeker over een aantal toekomstperspectieven, en dat werkt in zekere zin verlamvend:**

Tijdens 13 gesprekken werd de onzekerheid over een of een aantal aspecten hieronder aangegeven, als storend ervaren door de lokale toezichthouders (zie 7.2.3.3.8):

- Lokale toezichthouders van 2 gemeenten gaven ook aan zich zorgen te maken over de onzekerheid over de toekomst van het lokale toezicht, en meer bepaald over de gevolgen ervan onder andere op hun toezichtstaken. Deze zorgen en onzekerheid zijn niet bevorderlijk voor de werking van de bestaande of geplande organisatiestructuren voor lokaal toezicht in bepaalde gemeenten, noch voor de motivatie van de betrokken toezichthouders.
- De gemeentelijke toezichthouders van 5 gemeenten maken zich zorgen over de gevolgen – onder andere ook op hun toezichtstaken - van de op komst zijnde omgevingsvergunning.
- De gemeentelijke toezichthouders van 7 gemeenten gaven dan weer aan zich zorgen te maken over de gevolgen – onder andere op hun toezichtstaken - van de permanente milieuvergunning, waarbij de nadruk van de handhaving op het controleren van bedrijven ligt of over een verdere deklassering in Vlarem.



- De gemeentelijke toezichthouders van 3 gemeenten maken zich zorgen over de gevolgen – onder andere op hun toezichtstaken - van het al dan niet verder bestaan van de Samenwerkingsovereenkomst.

## 8.2 Aanzet aanbevelingen en verbetervoorstellen

Parallel met de conclusies onder vorig hoofdstuk 8.1, wordt in dit hoofdstuk een aanzet tot aanbevelingen en verbetervoorstellen gegeven die een voor de lokale milieuhandhavers meer wenselijke situatie kunnen creëren.

Er dient echter bij vermeld te worden dat deze aanbevelingen niet op haalbaarheid werden getoetst. Deze verbetervoorstellen kunnen enerzijds door de VHRM gebruikt worden in de opstelling van het milieuhandhavingsprogramma en kunnen anderzijds verder uitgewerkt worden, zodat eventuele specifieke adviezen kunnen worden geformuleerd in het kader van het milieuhandhavingsbeleid.

### 8.2.1 Aanbevelingen op het niveau van de individuele toezichthouder

Uit voorgaande knelpunten en positieve elementen die zijn ingedeeld op het niveau van de toezichthouder zelf, kunnen een aantal denkpostes en acties worden voorgesteld om:

- het toezichtstakenpakket te laten opnemen door lokale toezichthouders met een sterk engagement voor het uitoefenen van toezichtstaken,
- de kennis van de lokale toezichthouder over de voor zijn toezichtstaken relevante materies te vergroten, en
- de toezichthouder een beter gevoel qua comfort en vertrouwen te geven in zijn rol en functie.

De belangrijkste aanbeveling op dit niveau is wellicht gericht op het vergroten van het gevoel van comfort en vertrouwen van de lokale toezichthouder in zijn functie en met zijn takenpakket. Dit kan en moet op verschillende manieren. Aandacht besteden aan het (persoonlijk) profiel van de toezichthouder is belangrijk, maar niet voldoende. Van in het begin, en ook op termijn, is kennis cruciaal om een reeks andere potentiële faalfactoren op te vangen. Een *'lerend netwerk'* kan hierbij de nodige flexibele omkadering bieden om al deze aspecten aan bod te laten komen en om de verschillende soorten toezichthouders de kans te geven om hun knelpunten, vragen, maar ook succesverhalen en goede voorbeelden (vanuit hun eigen gemeente) aan bod te laten komen. Opleidingen en kennisdeling zijn op zich niet voldoende. De toezichthouders moeten ook voldoende kansen krijgen om zich zelf bij te scholen en om de opgedane kennis toe te passen in de praktijk. De eigen houding, maar zeker ook die van het bestuur van de gemeente waarvoor ze het toezicht uitoefenen, zijn noodzakelijke randvoorwaarden die in de positieve zin vervuld moeten worden.

#### 8.2.1.1 Het toezichtstakenpakket moet worden opgenomen door lokale toezichthouders met een sterk engagement voor het uitoefenen van toezichtstaken

Uit de functiebeschrijvingen en de beschrijvingen van de taken van de gemeentelijke ambtenaren met taken inzake leefmilieu, blijkt dat lokaal toezicht in de meeste gemeenten slechts een klein onderdeel van de takenpakketten uitmaakt en daarenboven generiek omschreven is. De functiebeschrijvingen van deze ambtenaren is, wat het lokale toezicht



betreft, niet afgestemd op - of gespecificeerd in de zin van – het Milieuhandhavingsdecreet. De taken en verantwoordelijkheden van de ambtenaren met taken inzake leefmilieu zijn in quasi alle gemeenten ook enorm ruim en divers.

In een gemeentelijke omgeving gebeurt het zelden tot nooit dat een duidelijk en specifiek op toezicht toegespitst profiel (inclusief persoonlijkheidsgerelateerde aspecten) wordt geschetst, waar de rekrutering van een toezichthouder op afgestemd kan worden.

Volgende acties zouden kunnen worden ondernomen om hieraan tegemoet te komen:

- Voor gemeenten die de eigen milieuambtenaar willen aanstellen als toezichthouder of die zouden wensen te evalueren om te zien of hun gemeentelijke toezichthouders de juiste persoon op de juiste plaats is, is de opmaak en ter beschikking stelling van dergelijk profiel gewenst. Vanuit een centraal punt, bijvoorbeeld de VHRM, zou aan een profiel, of toch een aantal cruciale elementen daarin, vorm kunnen worden gegeven.
- Het onderdeel lokaal toezicht, en de beschrijving ervan in de functiebeschrijvingen van milieuambtenaren (indien dit takenpakket ook tot dat van de milieuambtenaar behoort) dient uitgebreider en concreter te worden omschreven, en meer afgestemd op wat in het Milieuhandhavingsdecreet wordt verwacht van een lokale gemeentelijke toezichthouder. De gemeenten zelf staan in voor de opmaak van hun functiebeschrijvingen. Hierbij zouden zij wel gestuurd kunnen worden aan de hand van een aantal tips die hen worden aangereikt vanuit de VHRM – parallel met de eerste actie.

#### 8.2.1.2 De kennis van de lokale toezichthouders over de voor zijn toezichtstaken noodzakelijke materies dient te worden vergroot of aangescherpt

Voldoende engagement in hoofde van de lokale toezichthouder kan ook worden gecreëerd of minstens versterkt indien de toezichthouders de voor toezicht relevante materies beheersen en skills bezitten.

Het opleidingsaanbod voor lokale toezichthouders zou in dit opzicht herbekeken moeten worden. Uit de bevraging kwam vooral de vraag naar meer praktisch gerichte, op maat van gemeenten toegespitste opleidingen. Bijvoorbeeld mini-stages waarbij wordt stilgestaan bij de praktische kant van een milieuhandhavingscontrole, of bijvoorbeeld specifieke sessies over bepaalde thema's, zoals aansprakelijkheid en verzekering van gemeentelijke ambtenaren, bepaalde juridische thema's zoals gerechtelijke procedures, of over hoe het parket werkt. Vanuit de toezichthouders werd hierbij daarenboven de nadruk gelegd op opleidingen georganiseerd door de overheid (provincies, de Vlaamse Overheid, bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE).

Een aantal stappen kunnen worden genomen om tot beter geschoolde lokale toezichthouders te komen, op basis van een centraal uitgebouwd opleidingsaanbod:

- In eerste instantie dient het bestaande aanbod van opleidings- en vormingsinitiatieven naar lokale toezichthouders centraal – door de Vlaamse Overheid (bijvoorbeeld door de VHRM) - te worden opgelijst, en daarna geëvalueerd om te zien welke vormingsinitiatieven en -acties goed lopen of liepen en waarom. Om daarna, indien wenselijk vanuit dit bestaande aanbod, een beter op de reële noden van de lokale toezichthouder afgestemd opleidingsaanbod te creëren of verder uit te bouwen. De huidige aanbieders van opleidingen (vanuit de overheid) - de provincie, LNE, intercommunales - dienen hier allen bij betrokken te worden.

- Eventueel zou een permanente vorming voor lokale toezichthouders kunnen worden op poten gezet, zoals dat bijvoorbeeld ook het geval is voor milieucoördinatoren, waarbij een verplicht aantal uur opleiding dient te worden gevolgd en waarbij een grondige heropfrissing van een aantal zaken om de 5 jaar wordt voorzien.
- Ook de gepaste communicatiekanalen dienen te worden gebruikt om opleidingen en vormingen voldoende kenbaar te maken bij de lokale toezichthouders. De doelgroep van een vorming of opleiding(cyclus) moet ook in kennis gesteld te worden en warm gemaakt worden om in te gaan op het aanbod.
- Daarenboven is het ook van belang dat er een zekere kwaliteits- en eenvormigheidscontrole is van overheidswege (Vlaamse Overheid, de provincies) op de organisatie en het aanbod van de opleidingen. Ter garantie van een uniforme lokale milieuhandhaving is dit een noodzakelijke randvoorwaarde.

#### 8.2.1.3 De lokale toezichthouder moet in zijn functie een groter gevoel van comfort en vertrouwen ervaren

Een aantal elementen, zoals kennis (zie hoger), maar ook het delen van deze kennis in het kader van netwerken, zijn cruciaal om een lokale toezichthouder vanuit een zekere comfortzone zijn taken goed te kunnen laten uitvoeren.

Niet alleen dient de kennis van de lokale toezichthouder te worden vergroot of bijgeschaafd, ook aan de kennisdeling tussen de toezichthouders onderling (en gemeenteoverschrijdend), en tussen de lokale toezichthouders en de andere bij het lokale toezicht betrokken actoren dient meer aandacht te worden besteed. Zowel inhoudelijke kennis (bijvoorbeeld over toepassing van Vlarem), maar ook kennis over elkaar (wie doet wat?), en hoe de verschillende bij het lokale toezicht betrokken actoren te werk gaan is van even groot belang.

Volgende acties zouden kunnen worden ondernomen om hieraan tegemoet te komen:

- Ook hier zou een overzicht van de bestaande informele en formele netwerk- en overlegmomenten waar lokale toezichthouders elkaar ontmoeten in eerste instantie in kaart moeten worden gebracht – bijvoorbeeld centraal bij de Vlaamse Overheid (bijvoorbeeld door de VHRM) - en nadien geëvalueerd.
- Van daaruit kan dan gezocht worden naar een optimalisatie – eventueel uitbreiding - van de netwerking waar de lokale toezichthouders in mindere of meerdere mate aan deelnemen. Bestaande overlegplatformen zouden kunnen worden uitgebreid, zowel naar de onderwerpen toe die aan bod komen als naar het aantal deelnemers en genodigden toe. Er kan ook initiatief tot nieuwe overlegplatformen worden genomen die inspelen op de noden van de lokale toezichthouders waar (nog) niet aan tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld rond omgaan met het mogelijke psychosociale aspect dat soms bij milieuhandhaving komt kijken.
- Teneinde tegemoet te komen aan de gebrekkige kennis van de lokale toezichthouders over hoe bijvoorbeeld het parket, de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE te werk gaan, welke termijnen zij in hun werking dienen te respecteren, wie en wanneer ze bij dergelijke diensten kunnen contacteren, kunnen communicatie-initiatieven hierover – maar ook door deze bij het lokale toezicht

betrokken actoren zelf – worden genomen. Maar ook een gedegen onderlinge kennisuitwisseling hieromtrent is een must. Informele overleg- en kennismakingsmomenten tussen de verschillende bij de lokale milieuhandhaving betrokken actoren zouden alvast een eerste en belangrijke stap zijn om aan dit knelpunt tegemoet te komen. Lokale toezichthouders die weten bij welke persoon bij bijvoorbeeld de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE of het parket, of de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE ze terecht kunnen voor hun vragen over bepaalde aan het toezicht gerelateerde aspecten, zullen minder drempelvrees vertonen om effectief ook contact op te nemen.

- Op het te kort aan standaard checklists, -templates, en -instructies, dat in ongeveer de helft van de interviews aan bod kwam, kan ook worden ingespeeld tijdens opleidingsmomenten en netwerkingsplatformen. Lokale toezichthouders die wel over 1 of meerdere (al dan niet up-to-date) standaarddocumenten beschikken, ontvingen die meestal van hun intercommunale, iemand waarmee ze een goed persoonlijk contact hebben bij bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE, het parket, de politie, enzovoort. Uit de bevraging kan geen duidelijke en exhaustieve lijst van bestaande en actuele standaarddocumenten worden opgemaakt. Lokale toezichthouders gaven aan zelf niet goed te weten welke documenten er allemaal zouden bestaan en hoe die ter beschikking gesteld te krijgen. Bestaande checklists, instructies, templates (of minstens de initiatieven die daartoe zijn genomen) bij de provincies, de Vlaamse Overheid (bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE), eventueel ook bij intercommunales, dienen verzameld te worden en daarna geëvalueerd op hun actuele waarde en relevantie voor het lokale toezicht zoals het op heden is georganiseerd. Een verbeterde kennis en kennisdeling van de lokale toezichthouders kan voor een daling van de vraag naar dergelijke standaarddocumenten zorgen. Dit indachtig, zou tijdens overleg- op opleidingsmomenten, toch gepolst moeten worden bij een brede groep van lokale toezichthouders welke tools zij specifiek nuttig achten en waarom. Vanuit het bestaande aanbod van (initiatieven tot opmaak van) standaarddocumenten en de reële nood aan bijkomende organisatorische tools, zouden de bestaande tools centraal vanuit de hogere overheid (Vlaamse Overheid, provincies) kunnen worden verspreid, desgevallend ook worden uitgebreid of aangepast. Ook bij de verspreiding van deze tools zal het van belang zijn om de gepaste communicatiekanalen en netwerken te gebruiken.

In de geest van een *lerend netwerk* zouden de diverse bestaande opleidings- en overleginitiatieven en acties kunnen worden gebundeld. Tegelijk is er in een lerend netwerk plaats voor alle bij het lokale toezicht betrokken actoren. Uiteraard kunnen ook de verschillende soorten toezichthouders van gemeenten, politie en intercommunales aan bod komen, en zowel diegene die zich sterk voelen in hun rol als toezichthouder en een voortrekkersrol zouden kunnen spelen, als diegene die het moeilijker hebben met hun functie en meer nood hebben aan bijkomende ondersteuning en omkadering.

De Vlaamse Overheid (bijvoorbeeld vanuit de VHRM, VHRM-werkgroep informatie-uitwisseling) zou de aanzet kunnen geven om dergelijk *lerend netwerk* voor lokale milieuhandhaving op poten te zetten, om daar nadien met alle te betrekken actoren concreet invulling aan te geven en om dit verder te blijven uitbouwen en levendig te houden. Om een *lerend netwerk* op te starten, moet in eerste instantie een plan van aanpak te worden opgemaakt. Vooraf worden ook best alle - bij lokale milieuhandhaving betrokken, en voor lokale milieuhandhaving relevante - actoren in kaart gebracht, alsook alle relevante bestaande structuren en initiatieven. In het plan van aanpak dient te worden omschreven wat het doel of welke de doelstellingen zijn, inclusief een daarbij horende tijdslijn. Ook de

randvoorwaarden (wie kan en wil wat doen of (financieel) opbrengen?) dienen te worden omschreven en er moet worden beslist wie wat tegen wanneer zal ondernemen.

Voor netwerking en opleidingen dient alvast ook een bijzonder rol te worden weggelegd voor de provincies. Uit de bevraging is gebleken dat provincies toch belangrijke en goed gekende actoren zijn.

In het kader van een overkoepelend *lerend netwerk* kunnen bestaande communicatie-, netwerk-, sensibiliserings- en opleidingsinitiatieven en –projecten samenhangend worden opgezet, gebundeld en levendig gehouden:

*In een lerend netwerk wisselen diverse individuen, vanuit een gezamenlijke interesse voor een bepaald kennisgebied, doelbewust kennis en ervaringen uit. Zo ontwikkelen ze nieuwe inzichten, oplossingen of werkwijzen. Deelnemers kunnen instappen in een lerend netwerk op basis van hun interesse en professionele ontwikkelingsvragen.*

*Een lerend netwerk kan veel voordelen bieden, zowel aan de organisatie als aan de individuele deelnemers. Voor een organisatie die een lerend netwerk opstart of erin participeert, kunnen onder meer deze motieven spelen. Het netwerk laat toe om kennis te delen en geeft aanleiding tot kruisbestuiving, zowel binnen als buiten de organisatie. Participeren in een lerend netwerk kan een nieuwe dynamiek teweegbrengen: het bevordert ideeënbevruchting en innovatief denken. Het zorgt voor toegang tot expertise doorheen de hele organisatie, voor snellere verspreiding van praktijkervaring en een vlottere probleemoplossing. Het netwerk bouwt aan sleutelcompetenties. Het biedt een interessante leerervaring aan medewerkers: via het reflecteren op de eigen prestaties, op die van anderen en door het delen van kennis en knowhow in leernetwerken leren zij om te gaan met onvoorziene problemen, onzekerheid en verandering. Ook andere generieke competenties als probleemoplossend vermogen, communicatie, teamwork of initiatief nemen worden in een leernetwerk gecultiveerd. Medewerkers kunnen op hun beurt baat hebben bij een lerend netwerk, bijvoorbeeld. Deelnemen aan een lerend netwerk levert frisse ideeën en nieuwe contacten op en biedt een goede bodem om nieuwe kennis te creëren. Bovendien kan het de motivatie aanwakkeren: wie bijvoorbeeld in een interviewsessie een praktisch probleem naar voren brengt, is echt geïnteresseerd in mogelijke oplossingen en werkelijk gemotiveerd om het eigen gedrag te veranderen. In een 'veilige' omgeving waarin mensen samen naar oplossingen zoeken voor gemeenschappelijke problemen, kunnen ze zich kwetsbaar opstellen en staan ze meer open voor kritiek van anderen. Ze mogen vragen en problemen aan anderen voorleggen zonder daarop afgerekend te worden. Een lerend netwerk biedt de mogelijkheid tot zelfreflectie. Door de eigen praktijkcase te bespreken met anderen en door er afstand van te nemen, zijn mensen beter in staat om er kritisch over na te denken. Ze ontwikkelen een helikopterperspectief en dat kan zeer verhelderend werken. In de eigen organisatie is er meestal voor echte beschouwing weinig tijd. Buitenstaanders hebben een ander perspectief op de situatie en kunnen vanuit hun eigen achtergrond en ervaringen heel bruikbare suggesties aanreiken. Aangezien alle deelnemers in de praktijk staan krijgt iedereen feedback en oplossingen die onmiddellijk toepasbaar zijn.*

*Een lerend netwerk is bruikbaar als instrument om collega's van elkaar te laten leren binnen de organisatie. Vaak gaat het om collega's die in het dagelijks werk niet veel contact hebben met elkaar, maar die toch een gelijkaardige functie uitoefenen. Supervisors of afdelingshoofden hebben bijvoorbeeld erg gelijkaardige functies, maar*

*hebben in de directe omgeving weinig kans om ideeën op te doen omtrent hun functioneren. Door een lerend netwerk te vormen zullen zij horen hoe collega's in andere afdelingen het aanpakken en omgaan met problemen.*

*Het kan ook nuttig zijn om medewerkers te laten deelnemen aan lerende netwerken buiten de organisatie. Ervaringen van andere organisaties kunnen immers erg nuttig zijn voor de eigen organisatie.*

*Er zijn wel een aantal randvoorwaarden. In een lerend netwerk staat wederzijds leren centraal. Deelnemers moeten elkaar daarom goed leren kennen en ook vertrouwen hebben in elkaar. Zorg daarom voor een goede kennismaking en heldere afspraken omtrent de vertrouwelijkheid binnen het lerend netwerk.<sup>11</sup>*

## **8.2.2 Aanbevelingen op het niveau van de eigen dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is (gemeente of politiezone)**

Uit voorgaande knelpunten en positieve elementen die zijn ingedeeld op het niveau van de dienst waarbinnen de lokale toezichthouder tewerkgesteld is, kunnen een aantal denkpistes en acties worden voorgesteld om:

- de toezichthouders die problemen ervaren met de combinatie van het toezichtstakenpakket en de adviesverlening bij milieuvergunningaanvragen te ondersteunen in het beheersen van beide taken, en
- de samenwerking tussen de verschillende gemeentediensten onderling, en binnen de politiezone, te stimuleren ten voordele van de lokale milieuhandhaving.

De aanbevelingen op dit niveau zijn eerder gericht op het vervullen van de noodzakelijke randvoorwaarden om de lokale toezichthouder binnen zijn eigen dienst op een correcte en afdoende manier aan lokale milieuhandhaving te laten doen. Bijscholing over bijvoorbeeld het in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene instrumentarium en een (binnen de gemeente en politiezone) intern onderzoek naar potentieel nuttige informatie- en communicatiestromen binnen de eigen gemeente en politiezone, zijn acties die relatief eenvoudig aan te kaarten en te implementeren zijn. Ook hierbij kan worden ingepikt op een *lerend netwerk* betreffende lokale milieuhandhaving.

### **8.2.2.1 Toezichthouders die problemen ervaren met de combinatie van het toezichtstakenpakket en de adviesverlening bij milieuvergunningaanvragen dienen ondersteund te worden in het beheersen van beide taken**

De gemeentelijke toezichthouders die problemen ervaren bij de combinatie van zowel advies verlenen in het kader van milieuvergunningaanvragen als het takenpakket van lokale toezichthouder uitoefenen, dienen te worden ondersteund in het gecombineerd beheersen en uitoefenen van beide takenpakketten. Dat is het geval voor gemeenten waarbij beide takenpakketten door eenzelfde persoon wordt uitgeoefend, en die niet kunnen of willen

---

<sup>11</sup> [www.innovatiefaandeslag.be](http://www.innovatiefaandeslag.be)

kiezen voor een structuur waar beide functies door verschillende personen of entiteiten worden uitgeoefend, maar waarbij het toezicht daaronder lijdt.

Een gebrek aan kennis of bewustzijn, vooral ook een gebrek aan tijd voor toezicht, en soms ook de inmenging van lokale besturen liggen hierbij aan de oorzaak. Bijkomende opleiding over lokale milieuhandhaving en de daarbij te hanteren middelen, en initiatieven om de personen met de gepaste profielen de toezichtstaken op zich te laten nemen, kunnen deels een oplossing bieden voor de lokale toezichthouders die met dit probleem (al dan niet bewust) te maken hebben. Dergelijke ondersteuning en de gepaste opleiding hierbij kan worden geboden in het kader van een *lerend netwerk*.

#### 8.2.2.2 Samenwerking tussen de verschillende gemeentediensten en binnen de politiezone dient te worden gestimuleerd in het kader van de lokale milieuhandhaving

Samenwerking en overleg binnen een gemeente, meer bepaald tussen de verschillende gemeentediensten, en meer bepaald tussen enerzijds de gemeentelijke milieudienst en anderzijds de dienst ruimtelijke ordening, dienst openbare werken, buitendiensten (bijvoorbeeld ongediertebestrijders), enzovoort, blijken waardevolle communicatiekanalen en feitelijke ondersteuning te bieden voor menig (vooral gemeentelijke) lokale toezichthouders. Wanneer er zich een milieudelict voordoet, of wanneer er naar aanleiding van een klacht of melding op afstap dient te worden gegaan door de gemeentelijke toezichthouders, dan komt de input of ondersteuning van collega's van andere gemeentediensten vaak goed van pas.

Hetzelfde geldt voor de politiezones waarbinnen agenten toezichtstaken op zich nemen. Lokale toezichthouders van de politie die bijvoorbeeld regelmatig en vlot kennis uitwisselen met hun collega-wijkagenten, hun collega's die de weekend- of nachtpatrouilles waarnemen of hun collega's van de recherche hebben toegang tot een breder intern communicatienetwerk, en bijgevolg meer doorstroom van voor milieutoezicht relevante kennisdoorstroom.

Dergelijke interne (binnen de eigen gemeente en politiezone) samenwerkingen werden niet tijdens alle gesprekken aangehaald. Mogelijks wordt hierdoor niet in alle gemeenten het potentieel van dergelijke interne samenwerkingen (optimaal) benut. Communicatie hierrond, aan de hand van een aantal goede voorbeelden in gemeenten die hun interne netwerk heel goed benutten, zou enige aansporing of bijkomende initiatieven hiertoe kunnen teweeg brengen. Dergelijke ondersteuning en de gepaste opleiding hierbij kan worden geboden in het kader van een *lerend netwerk*.

#### 8.2.3 **Aanbevelingen op het niveau van de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders (op operationeel niveau)**

Uit voorgaande knelpunten en positieve elementen die zijn ingedeeld op het niveau van de relatie tussen de co-toezichthouders van verschillende entiteiten en met collega-toezichthouders, kunnen een aantal denkpluims en acties worden voorgesteld om:

- bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en politiediensten performanter te maken,
- netwerking en kennisdeling tussen co- en collega-toezichthouders binnen hun eigen toezichtsorganisatie en gemeenteoverschrijdend te faciliteren en te stimuleren, en

- het maken van afspraken in verband met de taakverdeling tussen co-toezichthouders te bevorderen.

Van de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene mogelijkheid voor gemeenten om het lokale toezicht ook deels door bijvoorbeeld de politie, binnen een intercommunale of intergemeentelijk te laten regelen, wordt door veel gemeenten gebruik gemaakt. Geschreven, mondelinge en al dan niet formele samenwerkingsovereenkomsten worden hierbij gesloten. De concrete invulling van deze overeenkomsten kan beter. Achter dergelijke protocollen dienen voldoende middelen(stromen) en gemotiveerde toezichthouders te staan.

Dergelijke samenwerkingsovereenkomsten mogen niet worden onderschat. Eens goed voorbereid en opgesteld, en eens effectief in werking, zijn ze ook belangrijke vehikels om enerzijds duidelijke afspraken tussen co-toezichthouders te bewerkstelligen, en anderzijds ook om werkelijk kennisdeling op gang te laten trekken tussen co-toezichthouders van verschillende entiteiten, maar ook tussen collega-toezichthouders van naburige gemeenten.

#### 8.2.3.1 Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en politiediensten moeten performanter

Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en politiediensten wat over het milieutoezicht zijn niet altijd even performant.

Om dit knelpunt te verhelpen kunnen een aantal zaken worden ondernomen:

- o Gemeentelijke toezichthouders die ervaren dat ze in het kader van de uitoefening van hun toezichtstaken nood hebben aan politieondersteuning (die verder gaat dan het louter verlenen van bijstand), zouden dit probleem in eerste instantie ergens moeten kunnen aanklaarten als er binnen de politiezone waartoe ze zijn aangesloten geen middelen of prioriteiten naar milieutoezicht kunnen gaan. In het kader van een overlegmoment in een *lerend netwerk* zou bijvoorbeeld kunnen aangekaart en duidelijk gespecificeerd worden welk gebrek aan ondersteuning van de politie de betreffende gemeentelijke toezichthouders precies ervaren. Eventueel kan dit tekort aan ondersteuning worden opgevangen door bijkomende ondersteuning van een andere actor, bijvoorbeeld een naburige politiezone of de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE.
- o Ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – al dan niet in de schoot van een intercommunale, en al dan niet in bijkomende samenwerking met de politie - zou een oplossing kunnen zijn voor kleinere gemeenten bij wie de (vaak solo) toezichthouder, vanuit een zeker isolement, te kampen heeft met een aantal knelpunten die eigen lijken te zijn aan de aard van hun gemeente, de samenstelling van hun milieudienst of zijn beperkt netwerk – en vaak daarmee samenhangend het klein percentage aandacht dat daadwerkelijk naar toezicht kan gaan. Uit de bevraging is namelijk ook gebleken dat de toezichthouders van de gemeenten die – vaak samen met hun buurgemeenten – op een team van collega-toezichthouders kunnen rekenen over het algemeen minder knelpunten ervaren en meer tijd aan milieuhandhaving kunnen besteden. De bestaande samenwerkingsovereenkomsten (tussen gemeenten, intercommunale en politiezone, of tussen politiezone en gemeenten) kunnen in het kader van een *lerend netwerk* aan bod komen als goede voorbeelden om lokale toezichthouders te informeren over en te inspireren tot het herorganiseren van het lokale milieutoezicht voor hun gemeente.



### 8.2.3.2 Meer netwerking en informatie-uitwisseling met co-toezichthouders en collega-toezichthouders van andere gemeenten

Co-toezichthouders van verschillende entiteiten (gemeente, politie of intercommunale) kunnen worden gestimuleerd om bij het uitoefenen van hun toezichtstaken met elkaar vlotter contact op te nemen en meer informatie uit te wisselen door:

- elkaar persoonlijk beter te leren kennen (bijvoorbeeld contactgegevens, ervaring en opleiding);
- elkaars omgeving beter te leren kennen (bijvoorbeeld team, bevoegdheden, en concrete aanpak van milieuhandhaving);
- te weten wat ze van elkaar mogen verwachten (bijvoorbeeld diensturen, beperkingen)

Contact- of overlegmomenten waarbij lokale toezichthouders deze informatie informeel met elkaar kunnen delen, zijn hiervoor aangewezen:

- Tijdens bestaande informatie- en vormingsinitiatieven waar verschillende soorten lokale toezichthouders elkaar treffen, kan aandacht besteed worden aan dergelijke kennismaking en kennisuitwisseling, bijvoorbeeld in het kader van het provinciaal Milieunetwerk.
- Wanneer co-toezichthouders een samenwerkingsovereenkomst sluiten over hun onderlinge afspraken en taakverdeling inzake lokale milieuhandhaving, is het ook van belang om een overlegstructuur of –agenda mee op te nemen in dit contract. Regelmatige overlegmomenten tussen de co-toezichthouders van een gemeente op basis van dergelijke agenda (bijvoorbeeld driemaandelijks of halfjaarlijks) kan leiden tot een groter onderling vertrouwen.

Om het contact tussen collega-toezichthouders van verschillende gemeenten (bijvoorbeeld buurgemeenten) of van verschillende politiezones te versterken of levendig te houden, moeten:

- Collega-toezichthouders van gemeenten worden gestimuleerd om elkaar te ontmoeten. Het regio-overleg binnen de provincie en overleg binnen de VVSG zijn gekend door - en toegankelijk voor – de lokale toezichthouders. Tijdens deze overlegmomenten zou tijd kunnen worden voorzien om een lokale toezichthouder een complex of onopgelost praktijkgeval kort voor te leggen of te duiden. Nadien kan de groep van gedachten wisselen over deze case. Het gesprek tussen de lokale toezichthouders, eerder dan het zoeken naar de juiste aanpak of oplossing, staat hierbij centraal.
- Ook collega-toezichthouders van de politie zouden politiezone-overschrijdend de kans moeten krijgen om ervaringen uit te wisselen wat lokale milieuhandhaving betreft. Vanuit de Vlaamse Overheid of de provincies, of vanuit de politiezones zelf kan bijvoorbeeld gewerkt worden aan een jaarlijks congres, platform of overleg waarbij de lokale toezichthouders van de politie eerder informeel kunnen praten over specifieke cases of concrete vragen waar ze mee te maken hebben gehad.

### 8.2.3.3 Taakverdeling tussen de lokale toezichthouders dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd

Een duidelijke onderlinge taakverdeling tussen de verschillende lokale toezichthouders voor 1 gemeente is van belang. Ook tussen de lokale toezichthouders enerzijds en de andere bij het lokale toezicht op operationeel niveau betrokken actoren (bijvoorbeeld het parket, de



afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE, de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE) anderzijds is van belang.

Misverstanden en eventueel verkeerde verwachtingen kunnen deels worden bijgesteld door middel van communicatie over de werking van die entiteiten, en door middel van informele onderlinge contacten. Initiatieven in het kader van een *lerend netwerk* kunnen concreet vorm geven aan het kennisdelen waar elke lokale toezichthouder nood aan heeft.

#### **8.2.4 Aanbevelingen op het niveau van de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten (niet op operationeel niveau)**

Uit voorgaande knelpunten en positieve elementen die zijn ingedeeld op het niveau van de wisselwerking met hogere overheden en andere entiteiten, kunnen een aantal denkpluisten en acties worden voorgesteld om:

- de lokale toezichthouders meer inspraak te geven bij de totstandkoming en uitwerking van nieuwe milieuregelgeving,
- de hogere overheden bij het lokale milieutoezicht een belangrijke rol te (blijven) laten spelen,
- duidelijke afspraken te laten maken tussen de lokale toezichthouders en andere entiteiten die toezichtsacties uitvoeren, en
- een alomvattende actorenanalyse te maken van alle voor het lokale toezicht relevante partijen.

De rol van de hogere overheden, met name - zoals door de bevroegde toezichthouders ook aangegeven - LNE en de provincie, is elementair om lokale handhaving in goede banen te leiden, of toch een aantal aspecten daarvan. De coördinatie van een aantal acties die ook reeds in een andere reeks aanbevelingen aan bod kwamen, zoals bijvoorbeeld het vooraf in kaart brengen van bestaande overleg- en netwerkstructuren, opleidinginitiatieven en betrokken actoren, en het nadien (helpen) optimaliseren ervan, moet centraal gebeuren en dus bijgevolg idealiter door de Vlaamse Overheid.

##### **8.2.4.1 Lokale toezichthouders dienen meer inspraak te hebben bij het tot stand komen en concreet uitwerken van nieuwe milieuregelgeving**

Om te vermijden dat nieuwe milieuregelgeving tot stand komt die achteraf niet of bijzonderlijk moeilijk handhaafbaar blijkt te zijn door de lokale toezichthouders, zou een handhavingstoets moeten plaatsvinden met doel hiervande mogelijkheid te onderzoeken of de regelgeving daadwerkelijk te handhaven is. Handhaving is het sluitstuk van regelgeving. Al bij de opmaak van regelgeving moet worden nagedacht over de meest geschikte methode en over de in te zetten instrumenten bij handhaving, maar ook bij de praktische haalbaarheid van de gekozen methode en keuze voor middelen.

In de mate dat er voor nieuwe milieuwetgeving een reguleringsimpactanalyse (RIA) moet worden opgemaakt, moet aan de persoon of het team dat betrokken is bij opmaak van de RIA genoeg duidelijk gemaakt worden dat handhaving een niet te verwaarlozen aspect is, integendeel.

Wanneer nieuwe milieuwetgeving aangekondigd wordt, moeten de lokale toezichthouders via dit formele RIA-proces inhaken op het totstandkomingsproces van deze wetgeving. Het

is van belang dat de verantwoordelijke voor de opmaak van de RIA (het standpunt van) de lokale toezichthouders kent en (formeel) mee in overweging neemt in zijn consultatieronde (webforum, focusgroep, raadpleging):

- Enerzijds en in eerste instantie dient de verantwoordelijke voor de RIA zich bewust te zijn van de lokale toezichthouder als belangrijke te consulteren doelgroep.
- Anderzijds moeten de standpunten van de lokale toezichthouders worden verzameld.

Dit zou kunnen in de schoot van de VVSG of de Vlaamse Overheid (bijvoorbeeld de VHRM), of beiden, die als centraal aanspreekpunt voor de lokale toezichthouders kunnen fungeren. De VVSG kan de lokale toezichthouders consulteren via, en in het kader van, haar reguliere overleg- en consultatiekanalen met de gemeenten. De VHRM kan bij op komst zijnde nieuwe regelgeving in het kader van het *lerend netwerk* de nodige stappen ondernemen om de actie naar de verantwoordelijke voor de RIA toe en de actie naar de lokale toezichthouders toe te concretiseren.

In het RIA proces is in principe ook ruimte voorzien voor het aspect handhaving:

*Een reguleringssimpactanalyse (of RIA) is een geheel van noodzakelijke en logische stappen bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel. Een RIA moet opgemaakt worden door de persoon of het team dat de regelgeving voorbereidt, en is de verantwoordelijkheid van de persoon of de instantie in een beleidsdomein die deze nieuwe regelgeving opstelt.*

*RIA is een gestructureerd proces dat de positieve en de negatieve effecten van beleidsalternatieven afweegt. Het eindresultaat is een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van deze beleidsalternatieven. RIA is sinds 2005 een verplicht onderdeel van de goedkeuringsprocedure van regelgeving (decreten en besluiten van de Vlaamse Regering) op initiatief van de Vlaamse Regering.*

*Één van de doelstellingen van RIA is om de veelheid van 'toetsen' en andere ex ante evaluatie over geplande of voorgenomen Vlaamse regelgeving te stroomlijnen en te integreren in het RIA-document.*

*Een RIA moet worden opgemaakt voor alle voorontwerpen van decreet en besluiten van de Vlaamse Regering die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Bij de jaarlijkse opmaak van de beleidsbrieven en bijhorende planning van de regelgevingsagenda's moet onderzocht worden of de opmaak van een RIA noodzakelijk is. Er bestaan voor de verplichte opmaak van een RIA een aantal uitzonderingsgronden voor bepaalde types decreten en besluiten van de Vlaamse Regering: decreten en besluiten die auto-regulering van de Vlaamse overheid inhouden, decreten en besluiten waar geen vrije beleidsruimte bestaat, decreten en besluiten zonder of met weinig inhoudelijke effecten of met een louter formeel karakter, decreten en besluiten over begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidsheffingen en -belastingen, decreten en besluiten vervat in ruimtelijke plannen.*

*Een goede RIA is onder andere overlegd met de belanghebbende doelgroepen en andere beleidsdomeinen. Consultatie van alle betrokkenen is een centraal instrument om de kwaliteit van, en het draagvlak voor, regelgeving te verbeteren. Ook bij de opmaak van een RIA kan de waarde van consultaties moeilijk worden onderschat. In de RIA moet ook*

*worden vermeld welke consultaties hebben plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan waren. Er moet echter wel over gewaakt worden dat de consultatie er niet toe leidt dat de regelgeving uitermate casuïstisch wordt uitgewerkt. De consultatie moet in een vroeg stadium van de opmaak van de RIA plaatsvinden, moet transparant zijn en volgens een geschikte consultatiemethode gebeuren.<sup>12</sup>*

#### 8.2.4.2 Hogere overheden moeten een belangrijke coördinerende rol (blijven) spelen bij het helpen structuren en faciliteren van het lokale toezicht

De aanbevelingen met betrekking tot opleiding, netwerking en kennisdeling die tegemoet moeten komen aan een aantal knelpunten in vorige cirkels, horen ook in deze cirkel thuis. De rol van andere, hogere overheden en entiteiten die niet zozeer op operationeel niveau betrokken zijn bij het lokale toezicht (bijvoorbeeld de Vlaamse Overheid, voor een aantal aspecten ook de provincies, ook andere diensten en entiteiten) is van belang. De Vlaamse Overheid en de provincies spelen een belangrijke en zelfs noodzakelijke rol bij het centraliseren en faciliteren van een *lerend netwerk* waarbinnen vorming en overlegplatformen kunnen worden georganiseerd.

Deze aanbeveling is overkoepelend, in die zin dat de coördinerende rol van de hogere overheden een element is dat in tal van andere aanbevelingen aan bod komt.

Op zich is dit element belangrijk genoeg om als afzonderlijke aanbeveling op dit niveau op te nemen. Concreet is het hierbij van belang dat:

- in eerste instantie een entiteit binnen de Vlaamse Overheid moet worden aangeduid die deze coördinerende rol op zich zal nemen; De Vlaamse Overheid, Departement LNE (bijvoorbeeld de VHRM, VHRM-werkgroep informatie-uitwisseling) lijkt het best geplaatst om deze leidende rol op zich te nemen, en bijvoorbeeld initiatief te nemen tot een *lerend netwerk*;
- de relevante expertise en netwerken van de VHRM, de afdeling Milieu-inspectie en de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement LNE, en ook van de provincies worden gebundeld tijdens overlegmomenten; Er kan ingepikt worden op bestaand overleg (bijvoorbeeld in de schoot van de VHRM) of er kan een nieuwe overlegstructuur worden uitgebouwd om deze entiteiten samen te brengen in het kader van hun coördinerende rol.

#### 8.2.4.3 Er dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden inzake lokale milieuhandhaving tussen de lokale toezichthouders en andere entiteiten die toezichtsacties uitvoeren

Tijdens de bevraging maakten een aantal toezichthouders de opmerking dat ze ook moeten tussenkomen in, of worden opgevorderd voor, controleacties die tot de bevoegdheid van andere entiteiten zouden behoren. Dergelijke tussenkomsten hypothekeren extra de weinige tijd die de lokale toezichthouders aan toezicht kunnen besteden.

<sup>12</sup> <http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse-ria>

Communicatie en duidelijke afspraken hierover tussen de lokale toezichthouders enerzijds en andere entiteiten anderzijds, kan een eerste stap zijn om aan het knelpunt dat de toezichthouders hierbij ervaren, tegemoet te komen:

- In eerste instantie moet een overzicht gemaakt worden van de bijkomende taken en tussenkomsten die soms van lokale toezichthouders worden verwacht. Het moet duidelijk zijn wie welke acties precies vraagt, met welke frequentie, hoeveel tijd daaraan wordt besteed door de lokale toezichthouders, en op welke manier de vragen tot tussenkomst worden gesteld. In het kader van de jaarlijkse VHRM-enquête of tijdens het regio-overleg bij provincies zou deze vraag kunnen worden aangekaart bij de gemeenten. Het verzamelen van deze informatie gebeurt opnieuw bij voorkeur centraal.
- Nadien dient geëvalueerd te worden welke vragen tot tussenkomst al dan niet tot het takenpakket van de lokale toezichthouder behoren. Hierbij dient te worden nagegaan welke entiteit op basis van welke regelgeving aan de lokale toezichthouders kan vragen om bepaalde taken uit te voeren.
- Mogelijks blijkt hieruit dat er in hoofde van de lokale toezichthouder misverstanden zijn over de toedracht van hun takenpakket. Duiding en communicatie hierover bieden soelaas. Indien de lokale toezichthouders door andere overheden of entiteiten daarentegen worden gevraagd om tussen te komen in zaken die buiten hun bevoegdheidssfeer vallen, dan dienen daar duidelijke afspraken over te worden gemaakt. Communicatie en mogelijke afspraken hierbij kunnen bijvoorbeeld aan bod komen in het kader van een *lerend netwerk*.

#### 8.2.4.4 Er moet een actorenanalyse worden gemaakt van alle bij de lokale milieuhandhaving betrokken – en daarvoor relevante - partijen

Uit de vragen met betrekking tot de (al dan niet formele) communicatiekanalen en overlegstructuren waarop de lokale toezichthouders terugvallen in hun dagelijkse werking, en ook uit de cases, kwam een veelheid aan actoren aan bod. Over de gemeenten heen bleek voor eenzelfde situatie geen uniformiteit te bestaan in wie wanneer voor welk aspect werd ingeroepen.

Vanuit een centraal punt, bijvoorbeeld de VHRM-werkgroep Informatie-uitwisseling, dient een overzicht gemaakt te worden van alle (rechtstreeks en onrechtstreeks) bij het lokale milieutoezicht betrokken actoren:

- In een aantal onderdelen van de vragenlijst gaven de lokale toezichthouders aan te overleggen, samen te werken en terug te koppelen met een reeks actoren. De OVAM, de brandweer, de civiele bescherming, burgemeesters, en de VMM zijn een aantal van die actoren. Op basis van een rondvraag bij de Vlaamse Overheid en de provincies kan deze lijst verder aangevuld worden.
- Nadien kunnen deze actoren worden ingedeeld in categorieën, bijvoorbeeld naargelang de materies of situaties in dewelke ze tussenkomen of gecontacteerd worden.
- Ook zouden praktische contactfiches opgemaakt kunnen worden met de contactgegevens van de personen die in bepaalde situaties of bij bepaalde inhoudelijke vragen of thema's kunnen of moeten worden gecontacteerd.

- Bij de opmaak en update van standaarddocumenten, zoals stroomschema's of checklists voor het optreden in het kader van lokale milieuhandhaving, is dergelijke actorenlijst ook van belang. In dergelijke schema's en aanvinklijsten kunnen de communicatielijnen en overlegstructuren tussen de actoren worden opgenomen en verduidelijkt.
- De actorenlijst moet up-to-date blijven. Met de nodige regelmaat (bijvoorbeeld 1 keer per jaar) dient de accuraatheid van de contactgegevens van de actoren te worden nagezien.

### **8.2.5 Aanbevelingen op het niveau van de wetgeving en de (context van de) beleidsvoering**

Uit voorgaande knelpunten en positieve elementen die zijn ingedeeld op het niveau van de wetgeving en het beleid, kunnen een aantal denkpijlers en acties worden voorgesteld om:

- een (meer) uniform, en bijgevolg ook eerlijk, landschap inzake lokale milieuhandhaving te bewerkstelligen, en
- een aantal onzekerheden die verband houden met de toekomst van het lokale milieubeleid weg te nemen.

Niet voor alle gemeenten dient eenzelfde, uitgebreid, en zelfs eigen, toezichtsorganisatie te worden (verder) uitgebouwd. Om een min of meer uniform lokaal handhavingsbeleid en – landschap in Vlaanderen te creëren, dienen de deelaspecten van het lokale milieutoezicht die als oorzaken of gevolgen van dit gebrek aan uniformiteit kunnen worden beschouwd, te worden aangepakt waar mogelijk. Niet enkel de aspecten die tijdens de bevestigingen als knelpunt aan bod kwamen, maar ook de succesfactoren en goede (praktijk)voorbeelden dienen hierbij mee in beschouwing te worden genomen.

Kleinere gemeenten die slechts over 1 of 2 gemeentelijke toezichthouder(s) beschikken maar waar toch redelijkerwijze kan verwacht worden dat toezicht noodzakelijk is, hebben nood aan andere (accenten in) verbetervoorstellen dan kleine gemeenten die over relatief weinig Vlaeminrichtingen beschikken en waar zich zelden incidenten voordoen of klachten en meldingen binnenkomen. Nog anders is het voor gemeenten die geen beroep kunnen doen op tussenkomst van de politie (dat niet verder gaat bijstand) en die dit als knelpunt ervaren, en voor gemeenten die enkel beroep kunnen doen op een of meerdere toezichthouders van een politiezone.

Tenslotte moet ook de nodige aandacht worden besteed aan een aantal onzekerheden waar tal van lokale toezichthouders zich zorgen over maken. Het uitdrukkelijk erkennen van en het (breder en duidelijk) communiceren over een stand van zaken over bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst en de omgevingsvergunning kan deze onzekerheid voor een stuk weg te nemen.

#### **8.2.5.1 Hoe omgaan met een divers landschap inzake lokale milieuhandhaving**

Wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn voor de lokale milieuhandhaving is diversiteit onvermijdelijk. Dat is gebleken uit verschillende onderdelen van de vragenlijst, zoals de vragen over het gebruik van de juridische middelen, en ook de cases.

Meerdere elementen op verschillende niveaus liggen aan de oorzaak van deze diversiteit.

Op zich is enige diversiteit inzake lokaal toezicht over de gemeenten heen geen probleem. Behoorlijk verschillend volgens de bevraging is dat de manier waarop milieuvergunningplichtige klasse 2-bedrijven proactief gecontroleerd worden en repressief aangepakt worden. Proactieve controles en een repressieve aanpak vinden in veel gemeenten – op een paar uitzonderingen na – zelfs weinig plaats.

Niet voor elke gemeente moet eenzelfde, uitgebreide, en zelfs eigen, toezichtsorganisatie uitgebouwd om aan dit onderscheid tegemoet te komen.

In de conclusies van dit rapport is gebleken dat er een verband kan worden gelegd tussen enerzijds een aantal succes- en faalfactoren inzake lokale milieuhandhaving en anderzijds bepaalde aspecten waar gemeenten onderling in verschillen, zoals hun toezichtorganisatie (aantal en type toezichthouders) anderzijds.

Om concreet, voor elke gemeente, na te gaan welke verbeteringen aan te bevelen zijn, kan als volgt te werk worden gegaan:

**1. In eerste instantie moeten die aspecten waar gemeenten in verschillen en die een invloed hebben op de lokale handhaving worden opgelijst:**

Gemeenten verschillen onder andere, qua toezichtorganisatie (aantal en types toezichthouders) en aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen.

Ook de middelen waarover de lokale toezichthouders beschikken (soort en aantal), en het gemiddeld aantal uren opleiding, variëren over de gemeenten heen. Hetzelfde geldt voor de communicatie- en overlegkanalen die lokale toezichthouders gebruiken in hun dagelijkse optreden als toezichthouder.

**2. Vervolgens dient voor elk van die criteria te worden nagegaan op welke manier en in welke mate ze een positief of negatief effect hebben op het lokale toezicht:**

Het positieve of negatieve effect op het lokale toezicht kan bijvoorbeeld worden vertaald in de tijd die aan toezicht wordt besteed, het aantal milieuhandavingscontroles en –acties, het al dan niet bestaan van een milieuhandavingsprogramma, de aard van het toezichtoptreden en het gebruik van de in het Milieuhandavingsdecreet voorziene middelen.

In de conclusies van dit rapport werden aannames gemaakt en verbanden gelegd tussen enerzijds aspecten waar gemeenten of toezichthouders in verschillen en anderzijds bepaalde aspecten waaruit de mate waarin (en de manier waarop) lokaal toezicht wordt uitgeoefend, blijkt.

Uit de bevraging volgen als voornaamste conclusies:

- Voor kleinere gemeenten die slechts over 1 (of 2) gemeentelijke toezichthouder(s) beschikken maar waar (op basis van bijvoorbeeld het aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen en de klachtenhistoriek) toch redelijkerwijze kan verwacht worden dat toezicht noodzakelijk is, dient het isolement van waaruit deze toezichthouders werken te worden doorbroken. Dat kan door het lokale toezicht voor die gemeente (eventueel gedeeltelijk) op een hoger niveau te organiseren. Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling, of intercommunales of politiezones kunnen hierbij als voorbeeld of inspiratie dienen,

bijvoorbeeld wat betreft de aspecten die geregeld zijn in de overeenkomst, de mogelijkheden tot taakverdeling, de financiële aspecten, enzovoort.

Gemeenten die het lokale toezicht wel volledig binnen de eigen milieudienst willen houden, moeten de nodige acties voorzien om hun toezichthouders voldoende in staat te stellen om aan relevante kennisopbouw en –deling te doen. Ondersteuning hierbij van buiten uit, bijvoorbeeld in het kader van een *lerend netwerk*, is essentieel.

- Ook voor kleine gemeenten die over relatief weinig Vlaeminrichtingen beschikken en waar zich zelden incidenten voordoen of klachten en meldingen binnenkomen, is schaalvergroting een oplossing.  
De investeringen in personeel, tijd en opleiding van dit personeel, om over een eigen bekwame toezichthouder te beschikken, is vaak onevenredig groot met de nood aan lokaal toezicht voor dergelijke gemeenten.  
Kleine gemeenten blijken ook gevoeliger te zijn voor (rechtstreekse of onrechtstreekse) inmenging van hun lokale besturen. Uitbesteding van het lokale toezicht naar bijvoorbeeld een intercommunale of een politiezone, of een combinatie van beide (in een samenwerkingsverband) is voor dergelijke gemeenten aan te raden.  
Deze keuze zou niet noodzakelijk impliceren dat de gemeente geen zeggenschap meer heeft in hoe het toezicht in zijn gemeente wordt uitgeoefend. Uit de samenwerkingsverbanden die aan bod zijn gekomen tijdens de interviews is gebleken dat de gemeenten zelf nog altijd in belangrijke mate worden betrokken bij het toezicht.
- Voor gemeenten die geen beroep kunnen doen op tussenkomst van de politie (die niet verder gaat bijstand) en die dit als knelpunt ervaren, is het van belang dat hun noden hieromtrent kunnen worden opgevangen.  
In eerste instantie kan dit aangekaart worden bij de eigen politiezone.  
Indien binnen de eigen politiezone geen mankracht noch middelen voor milieutoezicht kunnen worden vrijgemaakt, kan eventueel worden gezocht naar samenwerking met andere partner die dit zou kunnen opvangen.  
Bijkomende opleiding en training van de gemeentelijke toezichthouders rond bijvoorbeeld assertiviteit of omgaan met agressie kunnen ook deels tegemoet komen aan de nood aan meer politieondersteuning in het optreden als toezichthouder.
- Voor gemeenten die enkel beroep kunnen doen op een of meerdere toezichthouders van een politiezone is het van belang dat er binnen de politiezone voldoende middelen ter beschikking worden gesteld. Het is ook van belang dat er een zekere kwaliteitscontrole op toezichtsoverdrachten naar politiezones is, eventueel gekoppeld aan een weerkerende evaluatiecyclus.

### **3. Daarna dienen alle gemeenten in Vlaanderen aan de hand van die criteria ingedeeld te worden:**

Er kunnen verschillende groepen gemeenten worden gemaakt op basis van deze criteria:

- De gemeenten kunnen worden ingedeeld in groepen op basis van het aantal milieuvergunningsplichtige inrichtingen op hun grondgebied.
- De gemeenten kunnen ook worden ingedeeld op basis van hun toezichtorganisatie (aantal en type toezichthouders).



Informatie over het type toezichtorganisatie en het aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen wordt reeds opgevraagd bij de gemeenten in het kader van de jaarlijkse VHRM-enquête. Ter aanvulling of ter verificatie kan ook bij de provincies of andere overheidsdiensten navraag worden gedaan of zij over deze gegevens beschikken.

Het uitwerken en implementeren van deze stap dient verder onderzocht te worden (zie 8.2.6.6).

#### **4. Tot slot moet op het niveau van de gemeenten concreet worden afgetoetst of en in welke mate deze aannames en verbanden gelden:**

Eens alle gemeenten op basis van deze criteria in kaart zijn gebracht, heeft men zicht op het Vlaamse lokale toezichtslandschap vanuit deze verschillende invalshoeken.

'De' Vlaamse gemeente bestaat niet. Er kan dus niet van uitgegaan worden dat de in dit rapport gemaakte aannames, en de in dit rapport gelegde verbanden tussen enerzijds een bepaalde categorie gemeenten en anderzijds de (mogelijke) gevolgen daarvan op de mate waarin (en de manier waarop) het milieutoezicht in dergelijke categorie gemeenten wordt georganiseerd of beïnvloed, zonder meer gelden in alle gemeenten behorende tot die categorie.

Deze aannames en verbanden dienen aan de werkelijke noden van elke gemeente te worden getoetst:

- De gemeenten moeten de kans krijgen om te bepalen of ze zich kunnen vinden in het toezichtsprofiel dat voor hen werd opgemaakt (inclusief de noden inzake bijkomende ondersteuning).
- De gemeenten krijgen hierbij dan de kans om een aantal andere aspecten mee in overweging te nemen, zoals bijvoorbeeld het profiel en de persoonlijke mening van hun huidige toezichthouder of de mening van het lokale bestuur.
- Dergelijke confrontatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden tijdens een overlegmoment in het kader van een *lerend netwerk*. Betrokkenheid en sturing hierbij van de Vlaamse Overheid lijkt in elk geval cruciaal.

Deze toetsing op het niveau van elke afzonderlijke gemeente mag er echter niet toe leiden dat de diversiteit over de Vlaamse gemeenten heen zonder meer stand houdt. Het meer uniform maken van de lokale handhaving dient te worden nagestreefd. Uniformiteit kan gedefinieerd worden aan de hand van een aantal criteria, bijvoorbeeld de haalbaarheid van een x-aantal verplicht proactieve en reactieve controles per x-aantal klasse 2-inrichtingen, een minimum tijdsbesteding van de lokale toezichthouder aan opleiding en aan toezichtstaken per x-aantal Vlaamse-inrichtingen en per x-aantal inwoners.

Het uitwerken en implementeren van deze vierde stap dient eveneens verder onderzocht te worden (zie 8.2.6.6).

Op die manier worden de rol en de taken van de gemeente inzake lokale handhaving erkend rekening houdend met de eigenheid van elke gemeente, zonder dat die rol en die taken door elke gemeente (in even grote mate) dienen te worden ingevuld en opgenomen:

- De gemeenten die niet in de voor hen gepaste toezichtorganisatie zitten en zich daarvan bewust zijn, krijgen hierdoor de kans om zelf de nodige bijstellingen te doen.



- Bij gemeenten die zich daar niet van bewust zijn, wordt dit bewustzijn hierdoor aangewakkerd, om ook daarna voor de nodige wijzigingen in hun toezichtsorganisatie te kiezen.
- Gemeenten bij wie het lokale toezicht wel binnen de voor hen gepaste toezichtsorganisatie (naar soorten en aantallen toezichthouders) kan worden uitgeoefend, opnieuw ook rekening houden met de vooropgestelde uniformiteit, kunnen binnen dit kader verder werken.

#### 8.2.5.2 Een aantal onzekerheden die verband houden met toekomst van het lokale toezicht dienen te worden erkend en aangepakt

Naar de lokale toezichthouders toe, die aangaven zich zorgen te maken over de onzekerheid over de toekomst van het lokale toezicht, over de omgevingsvergunning, de permanente milieuvergunning en de Samenwerkingsovereenkomst, en meer bepaald over de gevolgen ervan onder andere op hun toezichtstaken, moeten een aantal acties worden ondernomen:

- Aan deze lokale toezichthouders dient in eerste instantie een platform worden geboden om hun zorgen hieromtrent te uiten.
- Ook het breder en regelmatig communiceren over de stand van zaken met betrekking tot deze op komst zijnde evoluties en wijzigingen – is aangewezen. Communicatie hieromtrent dient te worden geïnitieerd en gecoördineerd door de Vlaamse Overheid.

### 8.2.6 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het uitgangspunt van de studie was aanbevelingen te formuleren uitgaande van de huidige organisatie van het lokale toezicht. Bovenstaande aanbevelingen zouden dan ook kunnen bijdragen aan de verbetering en optimalisering van de bestaande situatie.

De resultaten van deze studie zouden echter ook kunnen bekeken worden in het kader van de herverdeling van een bevoegdheden.

Uit de bevraging zijn een aantal aandachtspunten naar boven gekomen waarvan de uitwerking niet binnen het toepassingsgebied van deze opdracht vallen. Verder onderzoek naar de huidige bevoegdheidsverdeling in het licht van de doelstellingen van het Milieuhandhavingsdecreet, onderzoek naar optimalisatie van milieuvergunningendatabanken waar gemeenten gebruik van maken, onderzoek naar de doeltreffendheid van MKROS, en onderzoek naar mogelijke afstemming van rapporteringen door lokale overheden aan de Vlaamse Overheid is aanbevolen. De resultaten en aanbevelingen uit dergelijke analyses kunnen waardevol zijn om de knelpunten hieromtrent aan te pakken of minstens scherper te stellen.

#### 8.2.6.1 Onderzoek naar het feit of de huidige bevoegdheidsverdeling de doelstellingen zoals vooropgesteld in het Milieuhandhavingsdecreet invullen

Een opmerkelijke vaststelling uit de bevraging is dat de lokale toezichthouders van 15 gemeenten zelf aangaven dat het lokale toezicht voor hun gemeente (minstens gedeeltelijk) beter vanuit een bovenlokaal niveau zou worden georganiseerd (zie 8.1.5.1).

Dit leidt er toe dat verder onderzoek aangewezen is naar de mate waarin de doelstellingen zoals vooropgesteld in het Milieuhandhavingsdecreet worden ingevuld - of in te vullen zijn - door middel van de huidige bevoegdheidsverdeling inzake lokale milieuhandhaving.

Dit onderzoek moet:

- vanuit de Vlaamse Overheid worden geïnitieerd; de insteek van lokale toezichthouders zelf is hierbij evenwel van essentieel belang;
- worden voorafgegaan door bijkomend (en specifiek) onderzoek naar de doelstellingen van het Milieuhandhavingsdecreet, en meer bepaald naar de mate waarin deze al dan niet worden gehaald of zouden kunnen worden gehaald in de huidige context;
- ook rekening houden met de nuances die de lokale toezichthouders maakten in het kader van de vaststelling in hoofdstuk 8.1.5.1.

#### 8.2.6.2 Onderzoek naar gelijkenissen en verschillen inzake de knelpunten en succesfactoren van milieutoezicht op lokaal niveau en gewestelijk niveau

Een interessante vraag is ook of er eventueel parallellen zijn, en welke desgevallend de verschillen zijn inzake de knelpunten en succesfactoren van milieutoezicht enerzijds op lokaal niveau, en anderzijds op gewestelijk niveau (de afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE).

Het in kaart brengen van problemen inzake milieutoezicht die zich op verschillende niveaus voordoen, kan nuttig zijn om te zien of en hoe deze knelpunten met elkaar gelinkt zijn en of ze niet samen kunnen aangepakt worden. Dat geldt evenzeer voor de succesfactoren. Aspecten die het toezicht op een niveau ten goede komen, kunnen een waardevolle insteek zijn om ook tot ideeën tot verbeteringen te komen op een ander niveau

#### 8.2.6.3 Onderzoek naar optimalisatie van (het gebruik van) milieuvergunningendatabanken

Vooruitkijkend naar, en rekening houdend met de wijze waarop het lokale toezicht in de toekomst zou kunnen worden georganiseerd, is een gebruiksvriendelijke en accurate vergunningendatabank van belang. Bijvoorbeeld in het kader van proactieve acties of controle(campagne)s waar in de toekomst meer op zou (moeten of kunnen) worden gefocust, is het interessant om te weten welke inrichtingen prioritair aan een toezicht onderworpen zouden kunnen of moeten worden.

Er zit verbeteringspotentieel in het gebruik en in de werking van milieuvergunningsdatabanken:

- Voor gemeenten die beschikken over elektronische milieuvergunningsdatabanken is het nuttig om na te gaan wat de mogelijkheden zijn van deze databanken en of ze in staat zijn om accurate cijfers te registreren van milieuvergunningsplichtige inrichtingen.
- Indien nodig dienen de nodige opleidingen te worden georganiseerd. Meer specifiek kan dit worden uitgewerkt voor het gebruik van de databank in het kader van de organisatie van de lokale handhaving.

#### 8.2.6.4 Onderzoek naar doeltreffendheid en optimalisatie MKROS

MKROS wordt niet altijd even nauwkeurig ingevuld. Parallel met MKROS worden daarenboven andere registratie- en opvolgingssystemen gebruikt door de lokale toezichthouders. De doelstelling waarmee MKROS werd ontwikkeld en gelanceerd, lijkt niet over de gehele lijn te stroken met de manier waarop het systeem, en de cijfers die eruit worden gehaald, effectief worden gebruikt door de lokale toezichthouders.

Onderzoek naar de manier waarop MKROS gebruiksvriendelijker kan worden gemaakt, alsook naar een betere afstemming met andere registratiesystemen is aangewezen:

- De verschillende entiteiten binnen de Vlaamse Overheid die gebruik maken van de gegevens die in MKROS worden geregistreerd, moeten in eerste instantie samen nagaan voor welke doeleinden ze deze informatie gebruiken. Nadien moet worden nagegaan of de gegevens die via MKROS binnenkomen, voldoen om deze doelstellingen te kunnen bereiken.
- De tekortkomingen van MKROS die op het niveau van de Vlaamse Overheid worden ervaren, moeten naast de tekortkomingen worden gelegd die door de lokale toezichthouders worden ervaren bij het gebruik van MROS.
- Nadien moet worden nagegaan in welke mate het MKROS-systeem kan aangepast worden om tegemoet te komen aan deze knelpunten.

#### 8.2.6.5 Onderzoek naar afstemming en uitwisseling van rapporteringen door lokale overheden aan de Vlaamse Overheid

Verder onderzoek naar hoe verschillende rapporteringen en bevragingen over eenzelfde onderwerp op elkaar kunnen worden afgestemd is aangewezen:

- In de jaarlijkse VHRM-enquête en de milieujaarrapportages naar CAPLO (voor gemeenten die hebben ingetekend op de Samenwerkingsovereenkomst) worden de gemeenten over dezelfde onderwerpen bevroegd. De VHRM en CAPLO kunnen overleggen om te zien in welke mate zij onderling bepaalde informatie kunnen uitwisselen om de rapporteringslast van de gemeenten te verminderen.
- Ook wanneer andere bevragingen of onderzoeken vanuit de Vlaamse Overheid worden geïnitieerd, dient vooraf te worden overlegd tussen de verschillende diensten van de Vlaamse Overheid (en eventueel ook de provincies of andere overheden) in welke mate reeds opgevraagde informatie niet kan worden gedeeld of ter beschikking gesteld.

#### 8.2.6.6 Opmaak en aftoetsing van het handavingsprofiel van alle gemeenten

Wat de diversiteit inzake lokale milieuhandhaving (en de diversiteit in noden hierbij) over alle gemeenten in Vlaanderen heen betreft, moeten eveneens een aantal zaken verder uitgekristalliseerd en geconcretiseerd worden. Zie stap 3 en stap 4 in Hoofdstuk 8.2.5.1:

- Alle gemeenten moeten aan de hand van een aantal criteria in kaart worden gebracht en in categorieën worden verdeeld. De Vlaamse gemeenten kunnen worden ingedeeld op basis van het aantal milieuvergunningsplichtige inrichtingen op hun grondgebied, of op basis van hun toezichtorganisatie (aantal en types toezichthouders).

- Op het niveau van de gemeenten moet nadien concreet worden afgetoetst of, en in welke mate, een aantal (in het kader van deze studie) gemaakte aannames en gelegde verbanden effectief gelden. Dergelijke confrontatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden tijdens een overlegmoment in het kader van een *lerend netwerk*. Betrokkenheid en sturing hierbij van de Vlaamse Overheid is in elk geval aangewezen.