

Thema-audit

Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning

Globaal rapport | 28.01.2025

INHOUDSOPGAVE

1	Situering van de thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	3
2	Globale conclusie van de thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	6
3	Globale vaststellingen uit de thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	9
	Bijlage 1: Algemene informatie over de thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	19
	Bijlage 2: De geauditeerde besturen	21
	Bijlage 3: De resultaten	22
	Bijlage 4: Legende	23

1 SITUERING VAN DE THEMA-AUDIT HANDHAVING MILIEUASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Audit Vlaanderen voerde in de periode februari '23 – juni '24 de thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning uit bij 10 lokale besturen. Deze thema-audit focuste op het vaststellen van en reageren op overtredingen inzake milieuaspecten door lokale besturen, m.a.w. op handhaving specifiek voor milieuaspecten van handelingen en/of inrichtingen van klasse 2 en 3¹.

Voor het selecteren van dit onderwerp baseerde Audit Vlaanderen zich op een risicoanalyse van de belangrijkste kernprocessen van lokale besturen. Volgens deze risicoanalyse is het 'beheer en de handhaving van omgevingsvergunningen' het meest risicovolle proces. De directe impact hiervan op de burger is hier niet vreemd aan. De afgelopen jaren waren er ook signalen over de deontologische gevoeligheid van dit proces en werd naar aanleiding van de PFOS-problematiek het proces in zijn geheel in vraag gesteld. Elementen van het proces van beheer en handhaving van omgevingsvergunningen maakten reeds eerder het voorwerp uit van de thema-audit omgevingsvergunningen bij een aantal lokale besturen en van een audit van het systeem van handhaving van milieuhygiëne bij de Vlaamse administratie.

Met deze thema-audit wil Audit Vlaanderen nagaan in welke mate het lokaal bestuur voldoende beheersmaatregelen ontwikkelt en gebruikt om binnen haar handhavingsbevoegdheden voor de milieuaspecten van de omgevingsvergunning te kunnen handhaven en zo een redelijke zekerheid te kunnen bieden dat:

- het helder is hoe het lokaal bestuur deze handhaving ziet en organiseert;
- de basiselementen aanwezig zijn om op een georganiseerde wijze aan handhaving te kunnen doen;
- de handhavingfunctie, de ruimere organisatie en de andere handhavingsactoren gestructureerd samenwerken aan handhaving en kunnen interageren met de vergunningverlenende instanties;
- de voorwaarden aanwezig zijn om op een bekwame, objectieve en integere wijze aan handhaving te kunnen doen.

Volgende aspecten vallen buiten de auditreikwijdte:

- de handhaving van stedenbouwkundige aspecten van omgevingsvergunningen;
- de handhaving van milieuaspecten van omgevingsvergunningen voor het exploiteren van ingedeelde inrichtingen of activiteiten behorend tot klasse 1 en Sevesobedrijven²;
- handhaving andere milieuovertredingen (bv. overtredingen bij niet ingedeelde inrichtingen of activiteiten³, zwerfvuil, sluikstorten,...);
- handhaving op basis van het GAS-(politie)reglement⁴.

¹ Ingedeelde inrichtingen of activiteiten worden in de Vlaamse milieuregelgeving ingedeeld in klassen 1, 2 en 3. Deze klassen duiden op de graad van mogelijke hinder die deze inrichtingen of activiteiten voor mens en milieu kunnen veroorzaken. De indeling in klassen is gebaseerd op de aard en de belangrijkheid van de milieueffecten.

- Klasse 1 betekent de meest hinderlijke activiteit.
- Klasse 2: minder hinderlijke activiteit.
- Klasse 3: de minst hinderlijke activiteit.

² Seveso-inrichtingen zijn inrichtingen met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen op hun bedrijfsterrein die vallen onder het toepassingsgebied van de Seveso-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Meer info: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/omgevingsvergunning/externe-veiligheid-en-veiligheidsrapportage/seveso-inrichtingen>

³ Niet ingedeelde inrichtingen of activiteiten zijn inrichtingen of activiteiten die niet werden ingedeeld in klasse 1, 2 of 3. Ook deze niet ingedeelde inrichtingen of activiteiten moeten de van toepassing zijnde bepalingen in de milieuregelgeving naleven.

⁴ GAS: gemeentelijke administratieve sanctie.

De exploitatie van bepaalde installaties of het uitvoeren van bepaalde activiteiten kunnen een risico inhouden op negatieve milieueffecten. Dergelijke 'ingedeelde inrichtingen of activiteiten' (IIOA's) worden door de regelgeving ingedeeld in klassen⁵ op basis van de aard en de belangrijkheid (omvang en impact) van de milieueffecten. Klasse 1 betekent de meest hinderlijke activiteit, klasse 2 zijn de minder hinderlijke activiteiten en klasse 3 staat voor de minst hinderlijke activiteit. De regelgever voerde daarom verplichte omgevingsvergunningen en meldingen in en voorzag ook voorwaarden in de regelgeving waaraan deze IIOA's moeten voldoen.

Het lokaal bestuur heeft onder meer toezichtsbevoegdheid voor IIOA's van klasse 2 en 3. De regelgeving stuurt aan op het (tijdig) vaststellen en handhaven van milieuovertredingen door milieutoezichthouders om de risico's voor mens en leefmilieu te beperken. Dergelijke milieutoezichthouders hebben kennis, expertise en onderzoeksmogelijkheden die niet kunnen verwacht worden van de modale burger of private organisatie. Het inrichten van een handhavingsorganisatie die in staat is om gepast te kunnen handhaven, is dan ook een belangrijke hoeksteen voor de bescherming van mens en leefmilieu.

Omgevingshandhaving is bovendien het sluitstuk van het vergunningenbeleid. Zonder toezicht op de naleving van de regelgeving blijft deze regelgeving dode letter en komt het nut ervan in het gedrang. Het doel van elke handhaving is het stoppen van de milieuschade, het komen tot herstel en/of het zich in regel stellen. Handhaving zal vooral daar worden ingezet waar het naleefgedrag laag is en waar de milieuschade bij een overtreding relatief groot is. Ook lokale besturen dragen bij aan (een deel van) de bescherming van het leefmilieu door het inzetten op handhaving binnen de toegewezen toezichtsbevoegdheden.

De diversiteit en uitgebreidheid van wat allemaal kan worden gehandhaafd alsook de grenzen van de inzetbare middelen, vereisen beleidskeuzes. Ook de wijze waarop reactieve, proactieve en preventieve handhaving ingezet wordt – is een beleidskeuze die hierbij aansluit. Dergelijke beleidskeuzes worden best opgenomen in een duidelijk handhavingsbeleid. Naast andere elementen, is het ook aangewezen om daarbinnen een prioriteitenkader te bepalen. Dergelijk prioriteitenkader moet er toe bijdragen dat met de beschikbare middelen gericht, efficiënt en consequent wordt gehandhaafd. Deze prioriteiten zijn daarnaast ook richtinggevend voor de verdere aanpak (strafrechtelijk of bestuurlijk) van de vastgestelde overtredingen. Het beschikken over een prioriteitenkader impliceert evenwel niet dat niet-prioritaire gevallen niet worden gehandhaafd.

Aan de milieutoezichthouder wordt voor het realiseren van de handhaving een set van handhavingsinstrumenten ter beschikking gesteld. Het gekozen handhavingstraject is afhankelijk van dossier tot dossier. Voorbeelden van handhavingsinstrumenten zijn een raadgeving, een aanmaning, het opstellen van een PV of een verslag van vaststelling (VVV) en het opleggen van bestuurlijke maatregelen (met of zonder dwangsom). Daarnaast is ook de burgemeester bevoegd voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Dit globaal rapport bundelt de **belangrijkste vaststellingen** en globale adviezen van deze thema-audit.

Daarnaast maakte Audit Vlaanderen een **inspiratierapport** op met meer details en inspiratie om aan de slag te gaan.

⁵ Voor niet-ingedeelde inrichtingen of activiteiten is een omgevingsvergunning of melding niet vereist, maar bevat de Vlaamse regelgeving ook voorwaarden die moeten nageleefd worden door de exploitant.

In bijlage 1 vindt u meer toelichting over de inhoud van deze thema-audit. De lijst met geauditeerde besturen, de geanonimiseerde resultaten van de individuele audits en de legende van de gebruikte kleuren zijn opgenomen in bijlage 2, 3 en 4.

Audit Vlaanderen wil de 10 geauditeerde besturen en de entiteiten waarmee in contact werd getreden, bedanken voor de constructieve samenwerking. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mee mogelijk om dit globaal rapport te maken. Daarnaast bedankt Audit Vlaanderen ook de andere lokale besturen en actoren die kennis en informatie ter beschikking hebben gesteld tijdens de voorbereiding en de uitvoering van deze thema-audit.

2 GLOBALE CONCLUSIE VAN DE THEMA-AUDIT HANDHAVING MILIEUASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Om mens en milieu te beschermen tegen te grote gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's zetten overheden in op preventie, op het beperken van de risico's via regelgeving en vergunningverlening en op het vaststellen van en reageren op overtredingen van de van toepassing zijnde regels (handhaving).

Uit de uitgevoerde audits blijkt dat lokale besturen nog stappen moeten zetten om de onderzochte risico's – voor het kunnen handhaven van de milieuaspecten van de omgevingsvergunningen (klasse 2)⁶ en meldingen (klasse 3) - voldoende te beheersen. Lokale besturen garanderen momenteel bijgevolg onvoldoende dat ze professioneel kunnen optreden tegen ongewenste gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's.

Dit weerspiegelt zich in het mediaan resultaat over de 10 uitgevoerde audits heen:



(De cijfers tussen haakjes komen overeen met de inschattingen uit de legende op pagina 23.)

⁶ Ingedeelde inrichtingen of activiteiten worden in de Vlaamse milieuregelgeving ingedeeld in klassen 1, 2 en 3. Deze klassen duiden op de graad van mogelijke hinder die deze inrichtingen of activiteiten voor mens en milieu kunnen veroorzaken. De indeling in klassen is gebaseerd op de aard en de belangrijkheid van de milieueffecten.

- Klasse 1 betekent de meest hinderlijke activiteit.
- Klasse 2: minder hinderlijke activiteit.
- Klasse 3: de minst hinderlijke activiteit.

Op basis van deze thema-audit komt Audit Vlaanderen tot onderstaande conclusies voor de geformuleerde auditdoelstellingen⁷:

- Veelal organiseren lokale besturen de handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunning te weinig doordacht. Daardoor is onvoldoende duidelijk voor welke risico's in welke mate handhaving aangewezen is. Waardoor een inschatting ontbreekt van de capaciteit en continuïteit die daarvoor nodig is. Bijgevolg focussen veel lokale besturen hoofdzakelijk op de behandeling van milieuklachten en -meldingen en hebben ze te weinig oog voor de potentieel grootste gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's in de lokale context.
- Milieuklachten en -meldingen alsook handavingsdossiers dienen degelijker te worden behandeld en opgevolgd. Dit is nodig om een transparante en gelijkwaardige behandeling te kunnen garanderen, efficiënt te werken en tijdig de nodige stappen te kunnen zetten.
- Onder andere door de onvoldoende doordachte organisatie van de handhaving, is de invulling van rollen en verantwoordelijkheden binnen de handhavingsfunctie vaak voor verbetering vatbaar om te vermijden dat sommige handhavingstaken niet of onvoldoende worden opgenomen. Milieutoezichthouders werken wel voldoende samen met de overige diensten van het lokaal bestuur en hebben ook contact met andere handhavingsactoren. Toch wordt nog te weinig samen en/of geïntegreerd gehandhaafd.
- Milieutoezichthouders kunnen in het algemeen terugvallen op voldoende kennis en expertise. De verplichte basisopleiding milieutoezichthouder en de vaak voorkomende combinatie met vergunningverlening dragen hier toe bij.
- Milieutoezichthouders worden onvoldoende ondersteund om goed te kunnen omgaan met deontologisch gevoelige situaties en er is te weinig kwaliteitsborging van hun werkzaamheden.

Meer vaststellingen en inspiratie om hier mee om te gaan, zijn te vinden in het inspiratierapport van deze thema-audit.

⁷ Zie bijlage 1.

De belangrijkste globale adviezen uit deze thema-audit zijn:

- Organiseer handhaving doordacht om de beheersing van de grootste gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's voldoende te kunnen handhaven.

Volgende stappen zijn daartoe aangewezen:

- Analyseer de aard en omvang van de aanwezige gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's in de lokale context.
 - Werk rekening houdend met deze aanwezige risico's alsook met de beoogde mate van risicobeheersing en de gewenste handhavingstrajecten een formeel handhavingsbeleid uit.
 - Bepaal in functie daarvan de benodigde handhavingscapaciteit en realiseer deze (al dan niet in samenwerking met of door andere actoren).
 - Verzeker daarbij ook de nodige continuïteit zowel buiten de kantooruren als bij korte en langere afwezigheden.
- Organiseer de behandeling van milieuklachten en -meldingen alsook van handhavingsdossiers zo dat transparantie, efficiëntie, tijdige opvolging en continuïteit beter gegarandeerd kunnen worden.

Denk daarbij aan:

- Het verzekeren van de vlotte ontvangst en volledige registratie van klachten en meldingen. Maak ook afspraken over de elementen en criteria waar rekening mee wordt gehouden om in te schatten hoe omgegaan moet worden met ontvangen milieuklachten en -meldingen en andere geapteerde signalen.
 - Het actueel houden van opvolgingsoverzichten die bruikbaar zijn om te garanderen dat tijdig de volgende opvolgings- en/of handhavingstappen worden gezet.
 - Het maken van afspraken over dossieropbouw en de toegankelijkheid van dossierinformatie alsook voor de naleving ervan om efficiëntie en continuïteit te bevorderen.
- Ondersteun alle betrokkenen om goed te kunnen omgaan met deontologisch gevoelige situaties.

Voor inspiratie hieromtrent verwijzen we naar het globaal rapport van de thema-audit Analyse van het integriteitssysteem van lokale besturen.

Specifieke aandacht is nodig voor de behandeling van milieuklachten en -meldingen alsook van handhavingsdossiers inzake het eigen lokaal bestuur. Dit geldt ook voor dossiers waar familie of kennissen betrokken zijn en deze waar pogingen tot beïnvloeding (rechtstreeks of onrechtstreeks) zouden kunnen plaatsvinden.

3 GLOBALE VASTSTELLINGEN UIT DE THEMA-AUDIT HANDHAVING MILIEUASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

In dit rapport zijn de belangrijkste vaststellingen opgenomen. Meer gedetailleerde bevindingen zijn terug te vinden in het aparte inspiratierapport. Ook suggesties om aan de slag te gaan met individuele aanbevelingen en verbeterpunten, goede praktijken en andere mogelijke inspiratiebronnen zijn in het inspiratierapport terug te vinden.

1.

Organiseer handhaving doordacht om de beheersing van de grootste gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's voldoende te kunnen handhaven.

VASTSTELLING:

Lokale besturen focussen in de praktijk hoofdzakelijk op de behandeling van milieuklachten en -meldingen. De meeste tijd en energie gaat dan ook naar reactieve handhaving. Milieuklachten en -meldingen zijn vaak gebaseerd op zintuiglijke waarnemingen en dekken daardoor niet altijd alle belangrijke risico's af. Een duidelijk beeld op de grootste gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's in de lokale context ontbreekt.

Momenteel bestaat het risico dat lokale besturen soms veel tijd investeren in en sterk reageren op een aantal klachten en meldingen omtrent situaties met een relatief beperkt risico, terwijl grote risico's onder de radar blijven. Bij de meeste geauditeerde lokale besturen vertrekt handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunning vooral vanuit de behandeling van milieuklachten en -meldingen. Ook uit gesprekken met diverse actoren en met personeel en mandatarissen van diverse lokale besturen blijkt dat lokale besturen handhaving veelal zien in functie van het reageren op milieuklachten en -meldingen. De meeste milieuklachten en -meldingen zijn een gevolg van zintuiglijke waarnemingen van burgers die hinder ondervinden. Minder makkelijk zintuiglijk waarneembare risico's dreigen hierdoor onvoldoende aandacht te krijgen terwijl ze even grote, zo niet nog grotere risico's veroorzaken. Bovendien is het ook zo dat niet elke burger die hinder ondervindt dit signaleert via een klacht of melding. Anderzijds wordt soms ook een veelheid aan klachten of meldingen ingediend voor moeilijk oplosbare situaties, burenruzies, ... Motiveren waarom op de ene klacht of melding wel/krachtadig gereageerd wordt en op de andere niet/minder, blijkt niet altijd evident. Meer focus op de grootte van risico's en op de duiding daarvan binnen de lokale context, kan de motivering van de handavingskeuzes vergemakkelijken. Ook helpt dit denken in termen van risico's om de gelijkwaardige en consequente behandeling transparanter te maken en bijgevolg de gedragenheid van handavingsbeslissingen te vergroten.

Om te kunnen inspelen op de gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's die voor vergunningverlening en handhaving het meest relevant zijn, is het belangrijk om het risico van de aanwezige inrichtingen en activiteiten op te volgen en daarbij ook rekening te houden met lokale aandachtspunten.

Net zoals bij vergunningverlening is het bij handhaving belangrijk om oog te hebben voor de lokale context. Dat betekent dat het nuttig is om een goed beeld te vormen van de risico's die zich kunnen voordoen op het grondgebied van het lokaal bestuur. Zo bijvoorbeeld kan het wegpompen van grondwater bij bouwwerken onschuldig lijken, maar wel een groot risico en dus een belangrijk aandachtspunt vormen in gebieden met gekende historische vervuiling. Ook heeft het tijdelijk overschrijden van uitstootnormen soms slechts een beperkte impact, maar kan de cumulatie hiervan bij een cluster van gelijkaardige installaties tot grotere risico's leiden. Lokale besturen leveren evenwel zelden de inspanning om zich een goed beeld te vormen van de risico's op hun grondgebied. De eigenheid en kans op voorkomen van die risico's is specifiek in functie van het soort inrichting of activiteit en de mogelijke impact ervan hangt vaak samen met het aantal van dat soort inrichtingen of activiteiten en de daarvoor vergunde en/of gemelde opslag- en/of emissiewaarden.

VASTSTELLING:

Niet elke overtreding vereist een even snelle, doortastende en identieke aanpak. Lokale besturen geven hun beleid over wat en hoe te handhaven evenwel onvoldoende vorm, wat het moeilijk maakt om effectief en efficiënt te handhaven. Een handhavingsbeleid en bijhorend prioriteitenkader is in meer dan de helft van de geauditeerde besturen niet bepaald of te weinig uitgewerkt.

Wanneer handhaving wordt opgestart, is de keuze van het meest gepaste handhavingstraject voor de specifieke situatie belangrijk. Deze keuze volgt op de keuze om al dan niet handhaving op te starten. Momenteel worden beide keuzes bij gebrek aan richtinggevende afspraken, prioriteiten en handhavingstrajecten in belangrijke mate overgelaten aan de persoonlijke inschatting van de personen die op die momenten deze keuzes moeten maken. Een handhavingsbeleid kan daarbij helpen.

Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van elk lokaal bestuur om zelf accenten te leggen in zijn milieuhandhaving. In functie van de eigen lokale situatie, noden en milieurisico's op het eigen grondgebied kan elk lokaal bestuur een handhavingsbeleid, met bijhorende doelstellingen, acties en prioriteiten vastleggen om gericht en effectief te kunnen handhaven. Toch leggen de meeste geauditeerde lokale besturen geen handhavingsbeleid vast, is het beleid te weinig uitgewerkt (bv. geen duidelijke prioriteiten) of worden geplande acties onvoldoende uitgevoerd. Bij afwezigheid van een prioriteitenkader, gaan de geauditeerde lokale besturen vaak ad hoc te werk. Hierdoor bestaat het risico op een persoonsgebonden, ongelijkwaardige en weinig transparante aanpak van inkomende milieuklachten en -meldingen. Ook is de rol van het politieke niveau hierbij niet steeds duidelijk. Bij gebrek aan een duidelijk handhavingsbeleid krijgen medewerkers bovendien geen handvaten mee over hoe om te gaan met handhaving.

Hoewel elke situatie anders kan zijn, zijn er telkens heel wat analoge overwegingen die een rol kunnen spelen en waaraan in een handhavingsbeleid richting kan worden gegeven:

- De analyse van de grootste risico's binnen de lokale context kan helpen bepalen waar minstens op gefocust moet worden en waar minder tijd en/of prioriteit naartoe gaat (zonder risico's uit te sluiten van handhaving).
- De beoogde mate van risicobeheersing en de gewenste sensibilisering kunnen worden bepaald. In welke mate zijn routinematige controles en/of thematische acties wenselijk? Welke risico's moeten in welke mate worden opgevolgd? Wanneer lokale besturen vergunningen afleveren en daarin voorwaarden opleggen, in welke mate moet dan de naleving van die vergunningen en die voorwaarden worden opgevolgd?

- Indien de situatie dit vereist, kan het belangrijk zijn om snel – soms zelfs buiten de normale kantooruren – specifieke handhavingstappen te zetten om verdere schade te voorkomen en/of beperken.
- Een visie over handhavingstrajecten moet ook richting geven aan de mate waarin ruimte wordt gelaten om in overleg te treden met de betrokkenen alvorens hardere handhavingsinstrumenten in te zetten en de tijd die daar kan/mag in worden geïnvesteerd.
- Om bepaalde handhavingstrajecten niet te hypothekeren, bv. trajecten waar gerechtelijke vervolging wenselijk is, is het belangrijk om formeel een prioriteitenlijst vast te leggen. Ook bij de keuze tussen de verschillende handhavingstrajecten kunnen prioriteiten mee richtinggevend zijn. Een dergelijke prioriteitenlijst betekent evenwel niet dat andere mogelijke overtredingen niet gehandhaafd moeten worden.

Lokale besturen blijken onvoldoende hun visie over hoe ze handhaving zien te hebben vastgelegd. Een handhavingsbeleid (en bijhorende prioriteitenlijst) is in meer dan de helft van de geauditeerde besturen niet bepaald of te weinig uitgewerkt.

Wanneer over handhaving van omgevingsvergunningen wordt gesproken, komen ook prioriteitenlijsten snel ter sprake. Wanneer burgers een klacht of melding indienen, wordt in de communicatie die hierop met hen gevoerd wordt vaak verwezen naar het afwegen van hun signaal in functie van de prioriteitenlijst. Mede daardoor zouden sommigen verkeerdelijk de indruk kunnen krijgen dat wat niet tot de prioriteiten behoort ook niet gehandhaafd wordt.

VASTSTELLING:

Lokale besturen bepalen te weinig doordacht welke capaciteit (VTE) er nodig is voor handhaving.

Bij de meeste geauditeerde lokale besturen wordt in de praktijk gemiddeld minder dan 2 uur per week besteed aan milieuhandhaving.

De meeste lokale besturen bepalen de capaciteit aan personele middelen (VTE) nodig voor milieuhandhaving te weinig doordacht. Het aantal in te zetten VTE is in het merendeel van de lokale besturen ad hoc bepaald.

De geauditeerde lokale besturen stelden minstens het verplichte aantal milieutoezichthouders aan (koppen). Gemeentelijke milieutoezichthouders combineren deze opdracht veelal met de aanduiding als gemeentelijk omgevingsambtenaar (functie die een belangrijke rol speelt in o.a. termijngebonden vergunningverlening), waardoor ze weinig aan handhaving toekomen. Intergemeentelijke milieutoezichthouders worden door een aantal lokale besturen aangesteld. De reële ingezette capaciteit voor milieuhandhaving (VTE) ligt uiteindelijk veel lager dan het aantal koppen.

Het contrast tussen de reële inzet voor vergunningverlening en deze voor handhaving wordt in de hand gewerkt door de druk van de termijnen bij de vergunningverlening. Indien er niet gecontroleerd wordt op het naleven van de vergunningen en vergunningsvoorwaarden verliest de vergunning evenwel haar waarde. Dit zorgt bovendien voor oneerlijke voordelen voor de overtreders en ongenoegen bij burgers en bedrijven die hun vergunning wel naleven.

Bij de geauditeerde lokale besturen die wel een handhavingsbeleid hebben, wordt meer systematisch (en soms ook beperkt proactief) aan handhaving gedaan. Toch blijft reactieve handhaving ook bij deze lokale besturen de meest gangbare werkwijze. De vraag stelt zich of de ingezette capaciteit strookt met de beoogde mate van risicobeheersing. Idealiter hangt de ingezette capaciteit samen met wat in het handhavingsbeleid als beoogde vooropgezet wordt.

VASTSTELLING:

De geauditeerde lokale besturen leveren te weinig inspanningen om de continuïteit van het handhavingsgebeuren te garanderen.

De meeste geauditeerde lokale besturen hebben te weinig systematische maatregelen om de continuïteit van het handhavingsgebeuren te kunnen garanderen.

Zo ontbreken vaak duidelijke richtlijnen of afspraken over de aanpak van dringende milieuklachten en/of mogelijke milieuovertredingen buiten de kantooruren (= 's avonds / 's nachts / tijdens weekends / op feestdagen). Dit betekent dat het moeilijk is om mogelijke gevaren bij activiteiten en emissies 's nachts en in het weekend tijdig vast te stellen en aan te pakken.

Ook een algemene back-up-regeling die toelaat in geval van korte of langdurige afwezigheid van de milieutoezichthouder(s) (bv. bij ziekte, verloven, verlaten van de organisatie,...) in vervanging te voorzien, is meestal niet aanwezig. Dit komt onder andere omdat deze functie uitgebreide kennis vereist (naast een correcte aanstelling).

Daarnaast bemoeilijken het soms beperkte dossierbeheer en/of ontbrekende of onvolledige overzichtslijsten de continuïteit van de opvolging van de handhavingsdossiers en van de inkomende milieuklachten en -meldingen (bij afwezigheid van de milieutoezichthouder). Het belang van een goed management van de handhavingsdossiers en van de milieuklachten en -meldingen mag dan ook niet onderschat worden.

Zelfs wanneer de aangestelde milieutoezichthouder aanwezig is, kunnen aangepaste afspraken en/of het inzetten van een back-up relevant zijn in periodes waarin de andere, vaak ook termijngebonden taken van de aangestelde milieutoezichthouder(s) (bv. vergunningverlening) te weinig ruimte laten om aan milieuhandhaving te doen.

Ook wanneer wordt samengewerkt met een intergemeentelijk samenwerkingsverband en/of met de lokale politie, ontbreken vaak afspraken rond continuïteit van de milieuhandhaving.

De lokale politie heeft interventiediensten die 24/7 actief zijn en bijgevolg eventueel kunnen reageren op milieuklachten en -meldingen alsook op zintuiglijk waarneembare hinder en/of incidenten, maar deze beschikken veelal niet over de nodige expertise en toegang tot de vergunningen en de handhavingsdossiers.

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben het voordeel dat binnen die organisaties telkens meerdere milieutoezichthouders actief zijn, wat toelaat elkaar te vervangen bij afwezigheden tijdens de kantooruren. Buiten de kantooruren beperken zij zich in de regel evenwel tot vooraf afgesproken prestaties.

Globaal Advies aan alle lokale besturen

Organiseer handhaving doordacht om de beheersing van de grootste gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's voldoende te kunnen handhaven.

Volgende stappen zijn daartoe aangewezen (zie ook supra en in het inspiratierapport):

- Analyseer de aard en omvang van de aanwezige gezondheids-, milieu- en klimaatrisico's in de lokale context.
- Werk rekening houdend met deze aanwezige risico's alsook met de beoogde mate van risicobeheersing en de gewenste handhavingstrajecten een formeel handhavingsbeleid uit.
- Bepaal in functie daarvan de benodigde handhavingscapaciteit en realiseer deze (al dan niet in samenwerking met of door andere actoren).
- Verzeker daarbij ook de nodige continuïteit zowel buiten de kantooruren als bij korte en langere afwezigheden.

2.

Organiseer de behandeling van milieuklachten en -meldingen alsook van handhavingssdossiers zo dat transparantie, efficiëntie, tijdige opvolging en continuïteit beter gegarandeerd kunnen worden.

VASTSTELLING:

Handhaving wordt momenteel vooral gedreven door de milieuklachten en -meldingen. Toch kan de captatie, registratie, evaluatie, behandeling en opvolging van ontvangen milieuklachten en -meldingen door de lokale besturen vaak nog worden verbeterd.

Een volledige registratie en transparante opvolging van hoe wordt omgegaan met milieuklachten en -meldingen is nodig. Dit om te vermijden dat belangrijke signalen onvoldoende aandacht krijgen én om te kunnen opvolgen welke aanpak best werkt in welke gevallen. Veel van de geauditeerde lokale besturen moeten hieromtrent evenwel nog bijkomende stappen zetten.

Milieuklachten en -meldingen bereiken de lokale besturen via verschillende kanalen. Sommige van die kanalen capteren allerhande klachten en meldingen, waarbij het een uitdaging blijkt om daaruit de milieuklachten en -meldingen af te zonderen en daarvoor verdere behandeling te verzekeren. Zeker wanneer klachten en meldingen tussen diensten worden doorgestuurd, is het vaak te weinig geregeld wie instaat voor de tijdige behandeling ervan.

De meeste lokale besturen hebben een webformulier of e-loket op hun website dat voor automatische registratie zorgt en de tijdige verdere behandeling verzekert. Milieuklachten en -meldingen die evenwel via e-mail, telefoon of op een andere manier het lokaal bestuur bereiken, worden vaak slechts in beperkte mate geregistreerd en actief opgevolgd. Hierdoor ontbreekt vaak een volledig beeld van alle milieuklachten en -meldingen.

Afspraken, criteria of richtlijnen om inkomende milieuklachten en -meldingen te evalueren in functie van een gepaste aanpak ervan, worden weinig tot niet gehanteerd. Bij geen enkel van de geauditeerde lokale besturen zijn deze geformaliseerd. Door op deze wijze met inkomende milieuklachten en -meldingen om te gaan, bestaat het risico dat bepaalde signalen verloren gaan, dat milieuproblemen niet tijdig of op een gepaste wijze aangepakt worden, dat de evaluatie van milieuklachten en -meldingen moeilijker en tijdsintensiever is en dat de aanpak niet steeds consequent gebeurt (met het risico op willekeur bij de behandeling).

In een beperkt aantal gevallen blijkt uit de informatie die werd aangeleverd n.a.v. gesprekken dat bij milieuklachten/-meldingen onduidelijk was tot wie de klager/melder zich kan richten of dat na de klacht/melding onduidelijk blijft of deze behandeld werd. Dergelijke voorbeelden zetten niet aan tot vertrouwen in de werking van het lokaal bestuur.

VASTSTELLING:

Het merendeel van de geauditeerde lokale besturen heeft geen of slechts een beperkt overzicht van de lopende en/of afgesloten handhavingssdossiers.

Sommige lokale besturen benaderen hun handhavingssdossiers vooral casuïstisch en hebben geen goed zicht op het aantal en de aard van de handhavingssdossiers en over de eventuele achterstand bij nog op te starten handhavingssdossiers. In andere gevallen had het lokaal bestuur (of het intergemeentelijk samenwerkingsverband) wel een lijst van hun handhavingssdossiers, maar bood die (beperkte) lijst geen of onvoldoende informatie over de status van elk dossier. Dergelijke lijst laat immers onvoldoende een efficiënte opvolging toe en biedt bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om de tijdigheid van de opeenvolgende stappen en de termijnen van de ingezette handhavingsinstrumenten op te volgen.

Bij lokale besturen die voor milieuhandhaving gebruik maken van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, bleek dit intergemeentelijk samenwerkingsverband soms over een performant opvolgingssysteem te beschikken zonder dat het lokaal bestuur hier evenwel toegang toe had.

Intussen zijn verschillende organisaties actief opvolgingssystemen aan het opzetten en/of verbeteren. Ook de ontwikkelingen omtrent het Vlaams Handhavingplatform zijn in deze context belangrijk om te vermelden. Wel zijn voor veel van deze ontwikkelingen nog belangrijke stappen te zetten en stelt zich de vraag of hieromtrent niet meer synergiën en/of samenwerkingen mogelijk zijn.

VASTSTELLING:

Dossieropbouw en toegankelijkheid van dossierinformatie kunnen vaak nog worden verbeterd. De huidige werkwijzen laten vaak onvoldoende toe de continuïteit van de handhaving vlot te verzekeren wanneer de initiële behandelaar niet aanwezig is. Ook gaat tijd verloren wanneer dossiers moeten worden doorzocht eerder dan dat informatie eenvoudig terug te vinden is.

Alle geauditeerde lokale besturen documenteren de genomen handhavingsschappen in functie van de verdere opvolging van de handhavingssdossiers. Het bijhouden van deze documentatie blijkt overheen de verschillende organisaties divers te worden aangepakt. Zo werden zowel papieren dossiers, dossierstukken in digitale mappen (op een netwerkschijf) als documentatie in een digitaal dossierbehandelingssysteem geobserveerd. Ook waren sommige dossiers beperkt tot essentiële stukken terwijl andere dossiers documentatie m.b.t. het volledige handhavingstraject inclusief bijhorende interacties bevatten. In een aantal gevallen werd gebruik gemaakt van het bijhouden van e-mails in een centrale e-mailbox, soms zelfs in een persoonlijke e-mailbox. Zeker in dat laatste geval is continuïteit bij onbeschikbaarheid van de betrokkene een probleem.

Globaal Advies aan alle lokale besturen

Organiseer de behandeling van milieuklachten en -meldingen alsook van handhavingsdossiers zo dat transparantie, efficiëntie, tijdige opvolging en continuïteit beter gegarandeerd kunnen worden.

Denk daarbij aan (zie ook supra en in het inspiratierapport):

- Het verzekeren van de vlotte ontvangst en volledige registratie van klachten en meldingen. Maak ook afspraken over de elementen en criteria waar rekening mee wordt gehouden om in te schatten hoe omgegaan moet worden met ontvangen milieuklachten en -meldingen en andere gecapteerde signalen.
- Het actueel houden van opvolgingsoverzichten die bruikbaar zijn om te garanderen dat tijdig de volgende opvolgings- en/of handhavingstappen worden gezet.
- Het maken van afspraken over dossieropbouw en toegankelijkheid van dossierinformatie alsook voor de naleving ervan om efficiëntie en continuïteit te bevorderen.

3.

Ondersteun alle betrokkenen om goed te kunnen omgaan met deontologisch gevoelige situaties.

De vaststellingen hier sluiten aan bij de vaststellingen naar aanleiding van de thema-audit Analyse van het integriteitssysteem van lokale besturen: [Globaal rapport - thema-audit Analyse van het integriteitssysteem](#).

VASTSTELLING:

Bij de meeste geauditeerde lokale besturen ontbreekt het aan concrete richtlijnen en andere initiatieven om de milieutoezichthouders te ondersteunen in de omgang met deontologisch gevoelige situaties in het kader van handhavingstaken.

Bij de geauditeerde lokale besturen zijn er weinig richtlijnen en/of afspraken voor de milieutoezichthouder(s) om deze te ondersteunen in deontologisch gevoelige situaties zoals:

- dossiers waarbij vrienden of familie betrokken zijn;
- dossiers waarbij het lokaal bestuur betrokken is als (mede)exploitant;
- dossiers met mogelijke beïnvloeding (rechtstreeks of onrechtstreeks) door exploitanten, burgers, politiek, collega's,

Ook voor de ondersteuning van intergemeentelijke milieutoezichthouders ontbreken uitgewerkte richtlijnen en/of afspraken om hun te ondersteunen in deontologisch gevoelige situaties bij milieuhandhaving.

VASTSTELLING:

Er is in de meeste geauditeerde lokale besturen een deontologische code aanwezig, maar er zijn te weinig initiatieven om deze levend te houden en te concretiseren.

Er is in bijna alle geauditeerde lokale besturen een deontologische code aanwezig voor het personeel en de mandatarissen. Veelal ontbreekt het bij de geauditeerde lokale besturen aan initiatieven om de deontologische code onder de aandacht te brengen of levend te houden. Vaak komt een medewerker slechts eenmalig in contact met de deontologische code, namelijk op het moment van de indiensttreding. Hierdoor is de deontologische code onvoldoende gekend bij de medewerkers.

Hoewel het ontbreken van een deontologische code of het niet levend houden ervan naar boven kwam in deze thema-audit, maakte het evalueren van het algemene integriteitssysteem geen deel uit van de scope van deze thema-audit.

VASTSTELLING:

Bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is er meestal voldoende kwaliteitsborging op de werkzaamheden van de milieutoezichthouder, bij de lokale besturen ontbreekt dit echter doorgaans.

Bij de meeste geauditeerde lokale besturen ontbreekt het aan kwaliteitsborging op de werkzaamheden van de milieutoezichthouder. Kwaliteitsborging kan diverse vormen aannemen: de mogelijkheid om met een andere milieutoezichthouder af te stemmen, het opnemen van kwaliteitsborging in de functiebeschrijving van de leidinggevende, het laten nalezen door een leidinggevende of collega van de ingezette handhavingsinstrumenten, ... Door het ontbreken van kwaliteitsborging bestaat het risico op ongelijke behandeling in handhavingsdossiers of dat (bewust of onbewust) fouten of verkeerde keuzes bij het inzetten van handhavingsinstrumenten niet opgemerkt worden. Bij de betrokken intergemeentelijke samenwerkingsverbanden was er doorgaans meer kwaliteitsborging aanwezig.

Globaal advies aan alle lokale besturen

Ondersteun alle betrokkenen om goed te kunnen omgaan met deontologisch gevoelige situaties.

Voor inspiratie hieromtrent verwijzen we naar het globaal rapport van de thema-audit Analyse van het integriteitssysteem van lokale besturen.

Specifieke aandacht is nodig voor de behandeling van milieuklachten en -meldingen alsook van handhavingsdossiers inzake het eigen lokaal bestuur. Dit geldt ook voor dossiers waar familie of kennissen betrokken zijn en deze waar pogingen tot beïnvloeding (rechtstreeks of onrechtstreeks) zouden kunnen plaatsvinden.

BIJLAGE 1: ALGEMENE INFORMATIE OVER DE THEMA-AUDIT HANDHAVING MILIEUASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

1. AUDITDOELSTELLINGEN & -REIKWIJDTE

Deze thema-audit richt zich op de handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunningen en meldingen voor het exploiteren van ingedeelde inrichtingen of activiteiten behorend tot klasse 2 en 3. Afhankelijk van de situatie zullen de milieutoezichthouders die in dienst zijn bij een lokaal bestuur, de milieutoezichthouders die in het kader van een intergemeentelijk samenwerkingsverband ter beschikking gesteld worden van een lokaal bestuur of deze die vanuit de lokale politie in samenwerking met het lokaal bestuur worden ingezet meegenomen worden in deze audit.

Met deze thema-audit wil Audit Vlaanderen nagaan in welke mate het lokaal bestuur voldoende beheersmaatregelen ontwikkelt en gebruikt om binnen haar handhavingsbevoegdheden voor de milieuaspecten van de omgevingsvergunning te kunnen handhaven en zo een redelijke zekerheid te kunnen bieden dat:

- het helder is hoe het lokaal bestuur deze handhaving ziet en organiseert;
- de basiselementen aanwezig zijn om op een georganiseerde wijze aan handhaving te kunnen doen;
- de handhavingsfunctie, de ruimere organisatie en de andere handhavingsactoren gestructureerd samenwerken aan handhaving en kunnen interageren met de vergunningverlenende instanties;
- de voorwaarden aanwezig zijn om op een bekwame, objectieve en integere wijze aan handhaving te kunnen doen.

Voorbeelden van belangrijke risico's voor dit thema zijn:

- het is voor de organisatie onduidelijk wat handhaving inhoudt en wat de finaliteit ervan is, waardoor medewerkers en middelen er onvoldoende op georganiseerd zijn en/of weinig efficiënt worden ingezet;
- de milieutoezichthouder is niet (correct) aangesteld, waardoor de genomen handhavingsbeslissingen niet rechtsgeldig zijn;
- wanneer verleende omgevingsvergunningen en opgelegde vergunningsvoorwaarden nooit worden opgevolgd/gehandhaafd, kan het nut en de relevantie van de vergunningverlening in het gedrang komen;
- De handhaving verloopt niet optimaal en/of handhavingstaken worden onvoldoende opgenomen wanneer niet duidelijk afgesproken is wie wat doet binnen de handhavingsfunctie, hoe kan worden samengewerkt met andere handhavingsactoren en hoe informatie kan uitgewisseld worden;
- de organisatie beschikt over weinig actuele kennis en expertise inzake milieuregelgeving en milieuhandhaving, waardoor milieuinbreuken of -misdrijven niet worden opgemerkt of aangepakt;
- er is onvoldoende voorzien in ondersteuning en richtlijnen, waardoor het voor de milieutoezichthouder onduidelijk is hoe integer te handelen in gevoelige situaties, hoe om te gaan met dossiers van familie, vrienden, ... en hoe gewapend te zijn tegen mogelijke beïnvloeding;
- sommige handhavingstappen worden vergeten of te laat worden gezet omdat de milieutoezichthouder een onvoldoende zicht heeft op de behandeling van de inkomende klacht of op de stand van zaken van een lopend handhavingsdossier;

- de continuïteit van het handhavingsgebeuren komt in het gedrang doordat de milieutoezichthouder plots wegvalt of andere prioriteiten heeft.

Volgende aspecten vallen buiten de auditreikwijdte:

- de handhaving van stedenbouwkundige aspecten van omgevingsvergunningen;
- de handhaving van milieuaspecten van omgevingsvergunningen voor het exploiteren van ingedeelde inrichtingen of activiteiten behorend tot klasse 1 en Sevesobedrijven;
- handhaving andere milieuovertredingen (bv. overtredingen bij niet ingedeelde inrichtingen of activiteiten, zwerfvuil, sluikstorten,...);
- handhaving op basis van het GAS-(politie)reglement.

2. AUDITAANPAK

Om het proces van ‘handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning’ te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit is een kader met specifieke beheersdoelstellingen, risico’s en mogelijke beheersmaatregelen voor de verschillende stappen in het onderzochte proces en een aantal hiervoor relevante randvoorwaarden.

Op basis van het controleprogramma onderzocht Audit Vlaanderen of het lokaal bestuur zich bewust is van de risico’s die verbonden zijn met dit proces en of hiervoor gepaste maatregelen zijn genomen. De structuur van dit controleprogramma ziet er als volgt uit:



BIJLAGE 2: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Audit Vlaanderen voerde de tien audits uit bij volgende lokale besturen:

- Beringen
- Berlare
- Bierbeek
- Bornem
- Diepenbeek
- Kampenhout
- Kaprijke
- Kortemark
- Oostkamp
- Westerlo

BIJLAGE 3: DE RESULTATEN

In onderstaande tabel zijn alle geauditeerde besturen van de thema-audit 'Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning' en hun scores op de verschillende onderdelen anoniem opgenomen.

De letter 'A' wijst erop dat er voor het lokaal bestuur één of meerdere aanbevelingen geformuleerd zijn voor het specifieke onderdeel. In totaal formuleerde Audit Vlaanderen 40 unieke aanbevelingen die soms wel op meerdere onderdelen betrekking hebben. De cijfers tussen haakjes komen overeen met de scores uit de legende op pagina 23.

Lokaal bestuur	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Aantal aanbevelingen	Mediaan
Handhavingsorganisatie												
Handhavingsorganisatie	A (1)	A (1)	A (1)	(2)	A (0)	A (2)	A (2)	A (1)	A (1)	A (1)	11	1
Basiselementen voor het handhavingsgebeuren												
Inzet van werkmiddelen	(2)	(3)	A (2)	(2)	A (2)	(3)	(2)	A (2)	(2)	A (1)	4	2
Management van handhavingdossiers	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	(2)	A (1)	(2)	A (2)	(2)	A (1)	7	1
Continuïteit	A (2)	A (1)	A (1)	A (1)	A (0)	A (1)	(2)	A (2)	A (1)	A (1)	10	1
Interacties binnen het handhavingsgebeuren												
Rollen en verantwoordelijkheden	(3)	(3)	A (1)	A (1)	A (0)	(3)	(2)	A (2)	A (2)	A (1)	8	2
Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	(3)	(2)	(3)	(2)	0	3
Wisselwerking met andere handhavingsactoren	(3)	A (1)	(2)	(3)	(2)	(3)	(3)	(3)	(2)	(2)	1	2,5
Voorwaarden voor het handhavingsgebeuren												
Kennis en expertise	(2)	(3)	(3)	(2)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	0	3
Objectiviteit en integriteit	A (2)	A (2)	A (1)	A (2)	(2)	A (1)	A (2)	A (1)	A (2)	A (1)	12	2

BIJLAGE 4: LEGENDE



Onbestaand (0)

Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing.



Ad-hocbasis (1)

Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.



Gestructureerde aanzet (2)

Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').



Gedefinieerd systeem (3)

Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').



Beheerst systeem (4)

De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

COLOFON

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Mark Vandersmissen
Administrateur-generaal Audit Vlaanderen

CONTACT

E-mail:
audit@vlaanderen.be

Postadres:
Koning Albert II-laan 15, bus 199
1210 Brussel

Deze publicatie is beschikbaar op www.auditvlaanderen.be