

Thema-audit

Handhaving ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning

Globaal rapport | 27.05.2025

INHOUDSOPGAVE

Situering van de thema-audit Handhaving ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning	3
Globale conclusie van de thema-audit ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning	6
Globale inzichten over handhaving bij lokale besturen	8
De belangrijkste aandachtspunten uit de thema-audit Handhaving ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning	10
Bijlage 1: Algemene informatie van de thema-audit Handhaving ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning	22
Bijlage 2: De geauditeerde besturen	24
Bijlage 3: De taartdiagrammen uit de conclusie	25
Bijlage 4: De resultaten per audit	26
Bijlage 5: Legende	27

SITUERING VAN DE THEMA-AUDIT HANDHAVING RUIMTELIJKEORDENINGSASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Audit Vlaanderen voerde in de periode eind januari '24 – begin februari '25 de thema-audit Handhaving ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning uit bij 11 lokale besturen. Deze thema-audit richtte zich op het vaststellen van en reageren op overtredingen inzake ruimtelijkeordeningsaspecten door lokale besturen.

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 en van de thema-audit handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning 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 bevoegdheden aan handhaving van de ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning te kunnen doen en zo een redelijke zekerheid te kunnen bieden dat:

- het helder is hoe het 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 samen gestructureerd aan handhaving werken en kunnen interageren met de vergunningverlenende instanties;
- de voorwaarden aanwezig zijn om op een bekwame, objectieve en integere wijze aan handhaving te kunnen doen.

Hiertoe beoordeelt Audit Vlaanderen de (mate van) risicobeheersing bij volgende elementen van het thema:

- handhavingsorganisatie;
- basiselementen voor het handhavingsgebeuren, namelijk de aanwezige informatie en andere werkmiddelen, het beheer van de handhavingsdossiers en de aandacht voor continuïteit;
- interacties binnen het handhavingsgebeuren, namelijk de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, de interne samenwerking en de wisselwerking met externen;
- voorwaarden om het handhavingsgebeuren bekwaam, objectief en integer uit te oefenen.

Volgende topics vallen buiten de auditreikwijdte:

- de handhaving van milieuaspecten van omgevingsvergunningen;
- handhaving op basis van het GAS-(politie)reglement¹.

¹ GAS: gemeentelijke administratieve sanctie.

Om na te gaan of stedenbouwkundige handelingen enerzijds de goede ruimtelijke ordening in het gedrang kunnen brengen of anderzijds problemen of schade kunnen teweegbrengen voor de ruime omgeving, buurt of burens, is voor heel wat van die handelingen voorafgaand een omgevingsvergunning nodig die door het lokaal bestuur wordt verleend. Concreet bepaalt de VCRO² een negental types van handelingen die niet zonder een vergunning mogen worden uitgevoerd. Daarnaast legt het ook een reeks handelingen vast waar enkel een goedgekeurde voorafgaandelijke melding nodig is tenzij het betreffende goed gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied. De impact van bouwvoertredingen in dergelijk gebieden kan immers groter zijn dan elders.

Het lokaal bestuur heeft hierop parallelle toezichtsbevoegdheid samen met de gewestelijke overheid. De regelgeving stuurt aan op het (tijdig) vaststellen en handhaven van overtredingen inzake ruimtelijke ordening om zo de risico's voor de ruime omgeving, buurt of burens en zeker ook voor ruimtelijk kwetsbaar gebied te beperken of te voorkomen. 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 schade, het komen tot herstel en/of het zich in regel stellen. Handhaving zal vaak vooral daar worden ingezet waar het naleefgedrag laag is en waar de schade bij een overtreding relatief groot is. Ook lokale besturen dragen bij tot het bewaken van de goede ruimtelijke ordening door het inzetten op handhaving binnen de toegewezen toezichtsbevoegdheden. Doordat overtredingen op de goede ruimtelijke ordening soms ook enkel een zeer lokaal of individueel effect hebben en vaak ook relatief eenvoudig kunnen worden vastgesteld door de burgers die er door benadeeld worden, biedt de regelgeving burgers ook diverse mogelijkheden om vermoedelijke overtredingen te melden.

De uitgebreidheid en de diversiteit van wat allemaal kan worden gehandhaafd, alsook de grenzen van de inzetbare middelen over het ganse grondgebied, vereisen beleidskeuzes. Ook de wijze waarop acties - hetzij preventief, proactief of reactief - in functie van handhaving worden ingezet, is een beleidskeuze die hierbij aansluit. Een prioriteitenkader laat toe om met de beschikbare middelen gericht, efficiënt en consequent te handhaven. Deze prioriteiten zijn daarnaast ook van belang voor de verdere bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak van de vastgestelde overtredingen. Het beschikken over een prioriteitenkader impliceert niet dat bij niet-prioritaire gevallen geen lokale handhaving kan worden opgestart.

Het lokaal bestuur kan steeds doelgroepen of betrokkenen in specifieke gevallen aanspreken, informeren of sensibiliseren. Daarnaast beschikken ze over een set van handhavingsinstrumenten voor het realiseren van de handhaving. Het gekozen traject is afhankelijk van dossier tot dossier. Deze instrumenten zijn bv. een raadgeving, een schriftelijke aanmaning, het opstellen van een proces verbaal of een verslag van vaststelling, het opleggen van bestuurlijke maatregelen, het inleiden van een herstellvordering, het opstarten van ambtshalve uitvoering, het toepassen van bestuursdwang, het invorderen bij dwangbevel, het opleggen van last onder dwangsom of het aangaan van een minnelijke schikking.

Dit **globaal rapport** bevat:

- **een globale conclusie** met de belangrijkste vaststellingen van deze thema-audit;
- **drie globale inzichten** op basis van de individuele audits van de thema-audits handhaving omgevingsvergunningen bij lokale besturen die mogelijk ook voor andere handhaving belangrijk kunnen zijn;
- **aandachtspunten** inzake de handhaving van ruimtelijkeorderingsaspecten van de omgevingsvergunning die samenhangen met de globale inzichten.

² VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Daarnaast maakte Audit Vlaanderen een **inspiratierapport** op **met meer details** en inspiratie **om aan de slag te gaan specifiek voor handhaving van ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning**.

In bijlage 1 vindt u meer toelichting over de inhoud van deze thema-audit. De lijst met geauditeerde besturen, toelichting bij de taartdiagrammen van de samenvatting, de geanonimiseerde resultaten van de individuele audits en de legende van de gebruikte kleuren zijn opgenomen in bijlage 2, 3, 4 en 5.

Audit Vlaanderen wil de 11 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.

Globale Conclusie van de Thema-Audit Ruimtelijkeorderingsaspecten van de Omgevingsvergunning

Overheden bewaken de goede ruimtelijke ordening door de risico's in te perken via wetgeving, vergunningverlening en door preventie en in te grijpen bij mogelijke overtredingen van de regelgeving (handhaving).

De uitgevoerde audits tonen aan dat de lokale besturen de onderzochte risico's voor het kunnen handhaven van de ruimtelijkeorderingsaspecten van de omgevingsvergunningen onvoldoende beheersen. Lokale besturen moeten veelal nog aanzienlijke vooruitgang boeken om afdoende te kunnen optreden tegen risico's die de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengen en/of problemen of schade kunnen teweegbrengen voor ruimtelijk kwetsbaar gebied, de ruime omgeving, buurt of bureu.

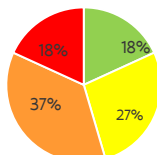
Schematisch geven de resultaten van de 11 uitgevoerde audits volgend beeld op basis van het gemiddelde:



(De cijfers tussen haakjes zijn een gemiddelde van de individuele inschattingen overeenkomstig de legende op pagina 27.)

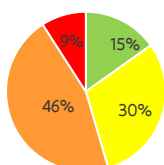
Op basis van deze thema-audit komt Audit Vlaanderen tot onderstaande conclusies voor de geformuleerde auditdoelstellingen³:

- Het is vaak weinig helder hoe de geauditeerde besturen handhaving zien en dikwijls is er maar in beperkte mate werk gemaakt van de organisatorische opzet van de handhaving.



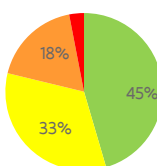
Vaak is er geen beleid uitgestippeld en zijn er geen prioriteiten vastgelegd. Ook is er niet altijd duidelijk een organisatievorm voor de uitoefening van handhaving gekozen, of is de gemaakte keuze niet actief in werking. Er is daarbij evenmin grondig nagedacht over de capaciteit die nodig is om handhaving te organiseren.

- De basiselementen voor het verzamelen, beheren en gebruiken van informatie en dossiers en voor het bieden van continuïteit zijn vaak onvoldoende aanwezig om op een goed georganiseerde wijze aan handhaving te kunnen doen.



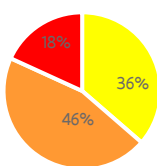
Het beheer van de klachten en meldingen over ruimtelijke ordening en van de handavingsdossiers verloopt soms weinig gestructureerd en de volledigheid ervan kan niet altijd worden gegarandeerd. Veel is afhankelijk van individuen. Degelijke overzichten over dossiers heen zijn onvoldoende aanwezig.

- Veelal kunnen de actoren (handhavingsfunctie, ruimere organisatie en andere handhavingsactoren) op structurele wijze wisselwerken en samenwerken.

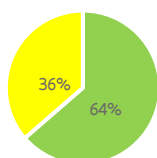


Hoewel er nog groeimarge is, zal een verdere uitbouw en/of ondersteuning van deze interactie meestal niet tot een verregaande verbetering van de maturiteit inzake handhaving leiden. Daarvoor dient eerst grondiger naar de heldere invulling van de handhavingsorganisatie, de aanwezigheid van alle basiselementen en de verankering van integriteit en objectiviteit worden gezien.

- De voorwaarden om op een integere en objectieve wijze aan handhaving te kunnen doen, zijn vaak onvoldoende ingevuld. Kennis en expertise zijn wel in grote mate voorhanden.



Voor integriteit en objectiviteit zijn ondersteunende beheersmaatregelen dikwijls fragmentarisch aanwezig en is de uitwerking op het terrein al te vaak afhankelijk van een specifieke aanleiding of van wat organisch gegroeid is. Bij quasi alle organisaties gaat er (te) weinig aandacht naar integriteit in het algemeen én specifiek naar gevoelige situaties bij handhaving. Ook kwaliteitsborging bij handhaving gebeurt weinig systematisch.



Kennis en expertise over ruimtelijke ordening is overal aanwezig. Bij de lokale besturen is die vaak opgebouwd op basis van de vergunningsverlening, terwijl die bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS'en) meestal wel specifiek op de handhaving van ruimtelijke ordening gericht is.

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

³ De taartdiagrammen tonen het overzicht van de maturiteitsinschattingen bij de 11 geauditeerde lokale besturen. Onvoldoende beheerste risico's leiden tot een zeer lage of lage maturiteitsinschatting van 0 (rood) of 1 (oranje). Deels en voldoende beheerste risico's leiden tot een hoge(re) maturiteitsinschatting van 2 (geel) of 3 (groen). De taartdiagrammen zijn in wijzerzin van hoge naar lage maturiteit weergegeven.

GLOBALE INZICHTEN OVER HANDHAVING BIJ LOKALE BESTUREN

Voorliggend rapport behandelt de handhaving van ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning. Begin 2025 publiceerde Audit Vlaanderen ook een globaal rapport over handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunning. Lokale besturen hebben evenwel een hele waaier aan domeinen waar ze mogelijkheden tot handhaven hebben. Samen met andere overheden of alleen leggen ze immers vast hoe de samenleving geregeld of georganiseerd wordt. Via regelgeving wordt vorm gegeven wat het gewenste gedrag is en welk gedrag niet getolereerd wordt. Handhaving is een middel om de naleving van die set van regels te bewerkstelligen in domeinen bij lokale besturen zoals o.a.:

- Milieu
- Ruimtelijke ordening
- Wonen
- Openbare gezondheid
- Openbare veiligheid
- Integrale aanpak overlast en criminaliteit / GAS
- Inname openbaar domein
- Groenbeheer
- Gesubsidieerde activiteiten
- Monumentenzorg & archeologie
- Belastingen
- Economie (o.a. foren, markten, ambulante handel)

Hoewel niet alle handhavingsvormen geauditeerd werden, leveren beide thema-audits generieke inzichten op die gezamenlijk voor handhaving bij omgeving en ook ruimer bij andere domeinen van toepassing zijn.

WERKEN AAN TRANSPARANTIE LOONT

Het is onmogelijk om alle overtredingen te handhaven. Er moet dus grondig nagedacht worden en transparant keuzes gemaakt worden.

- Transparantie is essentieel om willekeur, persoonsafhankelijkheid en/of misverstanden bij handhaving te vermijden. Het is ook nodig om iedereen beter te laten begrijpen of te sensibiliseren waarom handhaving gebeurt, welke risico's bij voorrang aangepakt worden en hoe daarbij tussen trajecten wordt gekozen. Degelijke documentatie kan daarbij ook helpen om helder te duiden wat er met meldingen wel of niet gebeurt en waarom handhavingstrajecten gekozen worden.
- Door handhavers een duidelijke richting te bieden, inclusief gewenste mogelijke handhavingstrajecten en informatie- en dossierbeheer, kunnen handhavers focussen op de juiste dingen en efficiënter werken.
- Handhavers moeten neutraal, objectief en onafhankelijk kunnen werken. Dit vereist duidelijke richtlijnen en communicatie over hoe kan worden omgegaan met deontologisch gevoelige situaties.
- Handhavers moeten ook voor voldoende transparantie zorgen, zodat het potentieel van interactie met andere actoren en intern tussen diensten ten volle benut kan worden. Wie wat op welke manier opneemt, wie waarmee bezig is en hoe signalen vlot kunnen doorstromen zijn cruciale elementen.

ONDERSTEUNEN VAN INZETBAARHEID RENDEERT

Het werkbaar maken van handhaving in de praktijk vergt inspanningen. Om maximaal vruchten te kunnen plukken van die inspanningen is het belangrijk om te focussen op de optimale inzet ervan.

- Wie wil kunnen handhaven, moet daartoe de nodige middelen op gepaste wijze kunnen inzetten. Hoeveel en welke middelen nodig zijn, is daarbij een startpunt dat best doordacht wordt bepaald in functie van de lokale context. Ook de inzetbaarheid van de beschikbare middelen is geen evidentie. Maximale ondersteuning van de inzetbaarheid is nodig om de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van handhaving richting te geven door de handhavingsorganisatie te concretiseren en activeren.
- Overzicht en documentatie zowel van klachten en meldingen als van handhavingdossiers is essentieel zodat steeds alle betrokkenen tijdig, vlot en met zicht op de totaliteit en volledige kennis van zaken de volgende stappen kunnen ondernemen.
- Vaak wordt in de praktijk (te) weinig afgetoetst hoe bekwaamheid, integriteit en objectiviteit ondersteund kunnen worden. Het periodiek onder de aandacht brengen van verwachtingen, ervaringen en valkuilen kan hierbij helpen.
- Door een sterkere focus op het maximaliseren van inzetbaarheid bij de interacties tussen de diverse handhavingsactoren en betrokkenen, kunnen blinde vlekken of overlappings meer vermeden worden. En betere coördinatie kan voor meer daadkracht en minder versnippering zorgen.

De inzetbaarheid is tenslotte ook onderhevig aan externe factoren die naargelang de materie of context kunnen verschillen.

HANDHAVING WERKT ALS HEFBOOM

Handhaving is geen doel op zich, wel een middel, een instrument, om een doel te behalen namelijk het ongewenste gedrag tegen te gaan.

- Regelmatig een evaluatie maken van de reeds uitgevoerde handhaving, is nuttig om grote en kleine lessen te kunnen blijven trekken over wat globaal genomen goed en minder goed loopt. Door te benoemen wat wel, niet of minder loopt, kan afstemming met het beleid gebeuren, kan overkoepelend werk gemaakt worden van een efficiëntere en effectievere aanpak, kan waar nodig worden bijgestuurd en kan het begrip voor of over handhaving groeien.
- Handhaving gebeurt vooralsnog vooral vanuit casussen. Oog hebben voor analyse en globale inzichten over dossiers heen alsook overkoepelend, kan bv. nieuwe ideeën opleveren, trends zichtbaar maken of de mate van resultaatgerichtheid van bepaalde acties inzake handhaving en/of de voorafgaande processen aantonen.
- Het lokaal bestuur kan door het verstrekken en communiceren van informatie over de resultaten van handhaving en over de verdere aanpak, het bewustzijn bij de belanghebbenden op het terrein helpen groeien over wat niet mag.
- De organisatie kan onderbouwde en globale boodschappen aan het beleid formuleren zodat zij een helder zicht krijgt op waar tegenaan wordt gebotst en wat werkt. Ook blijft het steeds belangrijk om de positionering inzake handhaving voldoende toe te lichten aan de beleidsmakers, realistische verwachtingen te scheppen en af te toetsen of de geformuleerde boodschappen tot verandering leiden.

DE BELANGRIJKSTE AANDACHTSPUNTEN UIT DE THEMA- AUDIT HANDHAVING RUIMTELIJKEORDENINGSASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

De globale inzichten over handhaving bij lokale besturen (cf. p8 e.v.) vormen de rode draad om de belangrijkste aandachtspunten inzake handhaving van de ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning weer te geven. Na de toelichting van de belangrijkste aandachtspunten worden bij elk inzicht globale handvaten aangereikt om een stand van zaken in te schatten en verder vorm te geven.

Meer gedetailleerde bevindingen zijn opgenomen in het afzonderlijke inspiratierapport. In dat rapport worden ook tips en aandachtspunten om zelf concreet mee aan de slag te gaan, goede praktijken en andere mogelijke inspiratiebronnen in de kijker gezet.

1.

Werken aan TRANSPARANTIE loont

VASTSTELLING 1:

Het doel van handhaving is momenteel vaak te weinig helder en de keuze en invulling van de handhavingsorganisatie is niet altijd duidelijk. Transparantie is nodig om richting te geven aan handhaving en om betrokken burgers beter te laten begrijpen waarom handhaving gebeurt.

In principe kan een overtreding inzake ruimtelijke ordening op elk perceel van het grondgebied gebeuren. Daardoor zullen handhavingsactiviteiten zonder richting en duidelijkheid qua doel en na te streven resultaat - hoe kwalitatief deze ook worden uitgevoerd - weinig efficiënt en effectief zijn.

Op het moment van de auditwerkzaamheden beschikte minder dan de helft van de geauditeerde lokale besturen over een goedgekeurd handhavingsbeleid en/of prioriteiten. Uit de verschillende gesprekken bij de lokale besturen kon afgeleid worden dat de mate van aanwezigheid van een draagvlak bij het politieke niveau hier een belangrijke factor kan zijn, evenals het niet expliciet toewijzen van de taak om een visie en/of prioriteiten voor te bereiden en uit te werken.

Bij een aantal besturen is de wijze waarop de handhavingsorganisatie wordt vormgegeven te weinig doordacht. Soms was er een keuze om externen in te schakelen die niet uitvoerbaar bleek en werden andere pistes weinig onderzocht. Soms is er niet echt duidelijk een keuze gemaakt over hoe de handhavingsorganisatie tot stand gekomen is. Nochtans is niet enkel een heldere visie over waar het lokaal bestuur naar toe wil van belang, maar ook dat nagegaan wordt hoe de organisatie dit mogelijk kan maken.

VASTSTELLING 2:

Het is vaak te weinig geregeld hoe informatie en dossiers worden beheerd. Transparantie is nodig om de werking te kunnen stroomlijnen en te allen tijde te kunnen duiden waarom handhaving al dan niet gebeurt en hoe dit in zijn werk gaat.

Het is vaak (te) weinig helder of en hoe alle ontvangen RO⁴-klachten en -meldingen degelijk worden verzameld, geregistreerd en behandeld. Zo zijn er soms meerdere los van elkaar staande kanalen waarlangs informatiebronnen bij handhavers kunnen terechtkomen.

Ook is het lang niet altijd overzichtelijk wat of waarom er (n)iets gebeurt met een ontvangen RO-klacht of -melding en waar dit wordt beslist. Zo beschikken maar enkele van de geauditeerde besturen of de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS'en) over objectieve criteria om te beoordelen wat de optimale aanpak is voor een ontvangen RO-klacht of -melding. Om de perceptie van objectiviteit te ondersteunen en om aan de belanghebbenden te kunnen aantonen wat er met hun besognes gebeurde zijn de toegankelijkheid en aantoonbaarheid essentieel.

Daarnaast is het ook van groot belang om steeds helder te documenteren en alle initiatieven bij te houden die genomen worden, niet enkel bij RO-klachten en -meldingen maar ook bij handavingsdossiers zelf zodat de hele historiek duidelijk is en blijft voor alle betrokkenen.

VASTSTELLING 3:

Er is veelal weinig gedocumenteerd over de interactie die bij handhaving gebeurt. Transparantie en duidelijke communicatie zijn voor de betrokkenen nodig zodat voor iedereen helder is wat verwacht wordt en/of wat de afspraken zijn.

Hoewel rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie vaak behoorlijk geregeld zijn - al gebeurt dit dikwijls eerder informeel - kan er wel nog meer aandacht gaan naar het duidelijk communiceren van de bestaande werkafspraken inzake klachtenbehandeling en/of handhaving.

Ook de samenwerking binnen of tussen diensten en de wisselwerking met andere actoren heeft meestal al een stevige basis. Die basis kan wel sterk afhankelijk zijn van goodwill. Er kan daarbij nog verder worden ingezet op verheldering van de taakafspraken tussen die actoren en op de duiding van de resultaten inzake handhaving zodat alle betrokkenen weten wat de verwachtingen zijn en het draagvlak groeit of minstens behouden blijft. Daarnaast gebeurt nog te weinig heldere verslaggeving van wat tijdens overleg besproken en/of beslist werd. Dit kan leiden tot onduidelijkheden of perceptie van ongelijkheid bij belanghebbenden.

VASTSTELLING 4:

De contouren van wat objectief en integer is bij handhaving zijn te weinig geëxpliciteerd. Transparantie is nodig voor zowel medewerkers als betrokken burgers zodat de grenzen duidelijk zijn voor iedereen en niet afhankelijk zijn van een persoonlijke invulling.

⁴ RO: ruimtelijke ordening

In het kader van objectiviteit en integriteit wordt te vaak uitgegaan van de aannames dat iedereen wel weet waar de grens ligt en dat iedereen dezelfde inschatting zal maken. Daarbovenop wordt dikwijls geredeneerd dat zolang er geen aanwijzingen zijn of geen onderzoek wordt gevoerd alle handelingen of acties zonder enige twijfel objectief en integer verlopen.

Er is meer aandacht nodig voor integriteit in zijn algemeenheid en specifiek voor handhaving. In meer dan de helft van de gevallen bleek de algemene deontologische code (voor personeel en/of mandatarissen) niet meer actueel. Ook is die code vaak een generiek document met algemene deontologische principes. Nagenoeg nergens werden specifieke deontologische richtlijnen ter ondersteuning van de handhavingsfunctie voor alle betrokkenen als richtsnoer gevalideerd of in een deontologische code opgenomen. Goed voorbereid zijn en een duidelijke afbakening van wat wel of niet kan of wenselijk is en het aftoetsen of iedereen daarin mee is, zorgt ervoor dat de alertheid voor deontologisch moeilijke situaties vergroot. Ook het eerder vooraf dan achteraf in vraag stellen faciliteert het tijdig innemen en verduidelijken van weloverwogen standpunten (bv. definiëring wat vrienden zijn en wat te doen in welke gevoelige situaties) zodat er grotere zekerheid is dat in de praktijk alle neuzen dezelfde kant op wijzen.

Ook de autonomie van de handhavingsfunctie kan nog verder versterkt worden door transparantie te bieden over besprekingen en bij beslissingen. De rollen en verantwoordelijkheden in een gevalideerd handhavingsbeleidsplan kunnen die autonomie zichtbaar maken. Daar waar er minder autonoom gewerkt kan worden, lijkt er vaak een nauwe(re) betrokkenheid van het politiek niveau bij de operationele taken inzake handhaving.

HOE TRANSPARANTIE VERSTERKEN?

GLOBALE HANDVATEN VOOR LOKALE BESTUREN:

Volgende stappen kunnen een bijdrage leveren om de huidige mate van transparantie in te schatten en de transparantie verder vorm te geven:

- Breng de huidige situatie in kaart (AS IS):
 - Identificeer welke actoren betrokken (kunnen) zijn bij handhaving en wie de belanghebbenden zijn.
 - Ga na of het lokaal bestuur een degelijk overzicht heeft van de initiatieven die inzake handhaving reeds gebeurden of zullen worden genomen.
 - Onderzoek de complexiteit en interpreteerbaarheid van handhaving en lijst pijnpunten op.
 - Bekijk of de belanghebbenden zich kunnen informeren over de lokale focus van handhaving en wat zij van handhaving mogen verwachten.
- Schets de gewenste situatie (TO BE):
 - Baken af wat wel en niet kan inzake integriteit en objectiviteit en wat het gewenste gedrag is.
 - Begrens waar nodig de complexiteit en interpreteerbaarheid van handhaving om eenvoud en éénzijdigheid te ondersteunen en handhaafbaarheid te verhogen.
 - Beschrijf wat het doel van handhaving is.
 - Leg vast hoe de lokale handhaving in zijn werk moet gaan.
 - Bepaal hoe belanghebbenden zich kunnen informeren over de lokale focus van handhaving.
- Stem af met medewerkers, betrokkenen, belanghebbenden:
 - Analyseer welke ondersteuning er nodig is om meer transparantie of vertrouwen te bewerkstelligen bv. vorming, kennisdeling of -overdracht.
 - Toets (periodiek) het aanwezige draagvlak en verwachtingen inzake handhaving bij belanghebbenden af en neem desgevallend maatregelen om het vertrouwen en de geloofwaardigheid te vergroten, realistische verwachtingen te formuleren en/of de positie van het lokaal bestuur te verhelderen.
 - Werk samen op basis van een gedeelde visie, gezamenlijke doelstellingen, vertrouwen en respect en communiceer periodiek.
 - Ga na of iedereen dezelfde taal spreekt. Toets af of iedereen specifieke begrippen of terminologie gelijkaardig invult. Formuleer duidelijk wat begrepen wordt onder specifieke terminologie.
 - Zet in op sensibiliseringsinitiatieven die de acceptatie van handhaving verhogen (bv. het duiden van het waarom van ingrijpen, het versterken van de perceptie van gelijke behandeling) of kunnen bijdragen aan verminderen van de nood aan het opstarten van handhavingstrajecten (bv. het verhelderen en toelichten van de regelgeving waardoor minder snel van de vastgelegde normen worden afgeweken).
 - Creëer verbinding en fungeer als klankbord.
- Maak heldere afspraken met belanghebbenden:
 - Bepaal hoe over het doel, de prioriteiten, de verwachtingen, de aanspreekpunten en de resultaten van handhaving met anderen op een open wijze gecommuniceerd kan worden.
 - Leg bij informatie-uitwisseling met andere actoren in onderling overleg vast wat de vereisten zijn om informatie uit verschillende bronnen samen te voegen tot een coherent geheel.
 - Bouw onderling vertrouwen op met andere actoren door problemen bespreekbaar te maken en een duidelijke taakverdeling te hanteren.

2.

Ondersteunen van INZETBAARHEID rendeert

VASTSTELLING 5:

Vaak wordt bij de opzet of organisatie van de handhaving te weinig stilgestaan hoe de inzetbaarheid maximaal kan worden ondersteund. Aandacht voor inzetbaarheid is nodig om de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van handhaving richting te geven en de handhavingsorganisatie voldoende te kunnen concretiseren en activeren.

Overtredingen kunnen zich steeds op elk perceel voordoen en zijn veelal onderhevig aan verjaring. Het is dan ook een uitdaging voor lokale besturen om zich goed te organiseren om daarmee te kunnen omgaan.

Om handhaving systematisch te organiseren moet ook voldoende worden stilgestaan bij hoe dit in de praktijk mogelijk gemaakt kan worden. Enkel een duidelijke keuze van een lokaal bestuur om zelf dan wel samen met een intergemeentelijk samenwerkingsverband (IGS) een handhavingsorganisatie op te zetten is niet voldoende:

- Als medewerkers als verbalisant RO en/of stedenbouwkundig inspecteur worden aangesteld binnen de organisatie, dan wordt soms (te) weinig stilgestaan bij wat er nodig is om handhaving effectief te kunnen organiseren.
- Een voorkeur hebben om in zee te gaan met een IGS biedt nog geen garantie om (systematisch) een beroep te kunnen doen op dat IGS. Een aansluiting bij een IGS is niet altijd makkelijk en de activering van de samenwerkingsovereenkomst is niet altijd verzekerd. Daarom moet er bij het overwegen van een samenwerking niet enkele bekeken worden of een IGS ook het grondgebied kan bedienen, maar ook of er ruimte is om bij een IGS aan te sluiten en een formele aansluiting ook voldoende garantie biedt op het operationaliseren ervan en er daadwerkelijk capaciteit daarvoor vrijgemaakt wordt binnen het IGS.
- Een extra kanttekening is dat bij de uitgevoerde audits duidelijk werd dat ieder IGS ook eigen accenten legt in de werking, wat betekent dat de interne werkorganisatie, de aansturing en de praktische ondersteuning van hun handhavers (danig) kan verschillen.
- Zelfs als er een IGS actief is op het grondgebied, gebeuren er nog steeds inspanningen door het lokaal bestuur bv. opzoeken en aanleveren van informatie over vergunningen, capteren van RO-klachten en -meldingen.

Niet alle geauditeerde lokale besturen hebben handhavers aangesteld. Dit is immers voor ruimtelijkeorderingsaspecten geen verplichting. Echter, in dat geval kan in principe enkel de politie samen met de burgemeester feitelijk de handhaving organiseren. Het spreekt voor zich dat een lokaal bestuur bij een dergelijke situatie zelf over weinig mogelijkheden beschikt en afhankelijk is van anderen om de inzetbaarheid vorm te geven.

VASTSTELLING 6:

Er is dikwijls (te) weinig nagedacht over een systematiek om alle informatie op een gestructureerde wijze te verzamelen, registreren en verwerken. Om de inzetbaarheid bij handhaving te maximaliseren is overzicht en documentatie essentieel zodat betrokkenen vlot, tijdig en met kennis van zaken de nodige of voor de hand liggende stappen kunnen ondernemen.

Degelijk verzamelen en registreren van RO-klachten en -meldingen is essentieel om handhavers in staat te stellen om daarmee aan de slag te gaan. Dikwijls zijn er in de praktijk meerdere, soms overlappende of weinig formele kanalen mogelijk waarlangs RO-klachten of -meldingen kunnen worden aangekaart. Deze werkwijze kan de systematische verzameling en/of registratie ervan hypothekeren. Dit maakt het ook niet eenvoudig om intern een goed zicht te hebben op wat er bij het lokaal bestuur allemaal binnenkomt, de wijze waarop er vervolgens mee aan de slag wordt gegaan of wie wat specifiek doet. In dergelijke situaties kan een lokaal bestuur weinig gerichte maatregelen nemen om de inzetbaarheid te ondersteunen omdat bv. de capaciteit, expertise of taakverdeling die daarvoor nodig is moeilijk in te schatten valt.

Dikwijls zijn afspraken eerder informeel of werkwijzen persoonsafhankelijk en weinig gekend binnen de organisatie. Het ontbreken van een duidelijk basis bemoeilijkt ondersteuning van de inzetbaarheid.

Bijhouden van alle stappen bij de behandeling van RO-klachten en -meldingen of dossiers - hoe groot of klein ook - en het ontsluiten van die informatie voor alle personen (rechtstreeks, als back-up, bij personeelswijzigingen) die bij handhaving betrokken zijn, zorgt ervoor dat zij steeds over alle informatie kunnen beschikken om de stand van zaken snel te overzien of om in staat zijn om nieuwe stappen te plannen. Uit de verschillende gesprekken bij de geauditeerde lokale besturen blijkt het volgende:

- Omgevingsvergunningverlening heeft een prioritair karakter en de informatie die daaruit voortvloeit en die van belang is voor handhaving, wordt degelijk beheerd.
- Voor handhaving daarentegen, vormt het beheer van alle informatie bij iedere stap of tussenkomst bij lokale besturen vaak wel een probleem. Over het algemeen beschikken de geauditeerde lokale besturen niet over richtlijnen voor het opbouwen van een handhavingsdossier. Dikwijls worden niet alle acties systematisch in een handhavingsdossier verzameld of blijven die in het beste geval in een persoonlijk document of mailbox bewaard. Veelal wordt een dossier pas opgestart als een handhaver formele stappen onderneemt. De historiek of de ganse tijdslijn wordt niet van elk dossier volledig opgebouwd of bijgehouden wat efficiënt en effectief ingrijpen of opvolgen kan bemoeilijken. Door die onvolledigheid is het niet altijd eenvoudig om bij personeelsrotatie of inschakeling van een back-up vlot lopende dossiers over te laten nemen of nieuwe stappen te ondernemen.
- Bij handhaving die gebeurt door IGS'en is er meer zicht op alle activiteiten die gebeuren.

Enkel een aantal van de geauditeerde lokale besturen en/of hun IGS houden een overzicht bij van alle lopende en afgelopen handhavingsdossiers. Uit de gevoerde audits blijkt dat de IGS'en hier wel over beschikken terwijl bij alleen opererende lokale besturen dit overzicht echter vaker ontbreekt.

VASTSTELLING 7:

Er is soms weinig geconcretiseerd hoe de interactie met andere actoren bij handhaving benut kan worden. Een sterkere focus op het maximaliseren van de inzetbaarheid zal de coördinatie en de samenwerking met de betrokkenen meer stroomlijnen.

Rollen en verantwoordelijkheden zijn dikwijls behoorlijk geregeld. Wel is er nog groeimarge om de werkafspraken inzake klachtenbehandeling en/of handhaving concreet vast te leggen en ervoor te zorgen dat deze voor alle betrokkenen duidelijk beschreven en beschikbaar zijn.

De samenwerking en wisselwerking heeft meestal ook al een stevige basis. Daar kan nog verder worden ingezet op concrete taakafspraken tussen de actoren zodat met het oog op efficiëntie en effectiviteit bij de uitvoering bv. vlot inspringen in functie van continuïteit of naadloze afstemming van de betrokken actoren mogelijk is. Werkafspraken omvatten naast een inhoudelijk luik ook best duiding over hoe die interactie dient te verlopen.

Het attent maken van andere diensten op betekenisvolle signalen en deze systematisch laten doorsturen kan eveneens de toestroom van waardevolle informatie met het oog op handhaving verhogen aangezien zo meer ogen 'actief' zijn. Ook een systematischere uitbouw van contacten met andere actoren zal/kan de wisselwerking en kruisbestuiving intensifiëren waardoor bv. meer van anderen kan worden geleerd. Dit alles kan een meerwaarde zijn om de inzetbaarheid te versterken.

VASTSTELLING 8:

Vaak wordt in de praktijk weinig afgetoetst hoe bekwaamheid, integriteit en objectiviteit ondersteund kunnen worden. Om de inzetbaarheid bij handhaving te maximaliseren, zijn formele werkafspraken en het periodiek onder de aandacht brengen van verwachtingen en valkuilen nodig.

Goed voorbereid zijn en formele en concrete werkafspraken maken in functie van wat niet kan of wenselijk is en dit in de praktijk geregeld aftoetsen, kan de effectiviteit van de inzetbaarheid in eender welke situatie ondersteunen.

- Bij slechts drie van de geauditeerde lokale besturen werd ingezet op een vorm van systematische kwaliteitsborging. De andere lokale besturen hadden weinig initiatieven rond kwaliteitsborging. Ook een sterkere focus op kwaliteitsborging om de kennis over te dragen en om steeds oog te hebben voor de perceptie van objectiviteit bij belanghebbenden kan daartoe bijdragen.
- De deontologische principes worden vaak niet actief levend gehouden. Meestal wordt de deontologische code formeel bezorgd aan de personeelsleden bij de indiensttreding en verdwijnt de code daarna vaak op de achtergrond.
- Autonomie bij handhaving kan niet altijd ten volle worden gegarandeerd. Bij de geauditeerde besturen kon in iets meer dan de helft van de gevallen helemaal autonoom gehandeld worden. Daar waar er minder autonoom gewerkt kan worden, is er vaak een nauwe betrokkenheid van het politiek niveau bij de operationele taken inzake handhaving. De autonomie van de handhavingfunctie verder versterken zal de inzetbaarheid positief beïnvloeden.

De aanwezige kennis bij de lokale besturen over ruimtelijke ordening is vooral opgebouwd vanuit vergunningverlening en veel minder vanuit een focus op handhaving. Bij de IGS'en is meestal meer kennis specifiek gericht op handhaving aanwezig en worden vaker specifieke trajecten doorlopen. Bij beide zijn er zowel die steunen op meer centrale sturing als die vooral rekenen op de initiatieven van elk betrokken individu. Voor de organisaties kunnen centralere sturing van de kennisopbouw en specifieke aandacht hierbij voor handhaving tot een meer effectieve en efficiënte inzetbaarheid leiden.

HOE INZETBAARHEID ONDERSTEUNEN?

GLOBALE HANDVATEN VOOR LOKALE BESTUREN:

Volgende stappen kunnen een bijdrage leveren om de huidige mate van inzetbaarheid in te schatten en de inzetbaarheid verder vorm te geven:

- Analyseer de werklast en de capaciteit:
 - Ga na wat de (potentiële) grootorde en werklast is van taken inzake handhaving die door aangestelde handhavers en ondersteuners uitgevoerd zou moeten worden om zo de omvang en doorloop ervan te kunnen beheersen.
 - Bekijk wat de huidige werkwijze inzake handhaving als werklast betekent en in welke mate back-ups vlot kunnen overnemen.
 - Schat in welke capaciteit nodig is om handhaving uit te voeren en (laat) bereken(en) wat intern dan wel in samenwerking met een IGS qua tijd en middelen kan worden ingezet.
 - Onderzoek welke andere taken handhavers opnemen en in welke mate deze de flexibiliteit nodig voor vlotte handhaving zouden kunnen ondermijnen (bv. vergunningverleningstaken zijn dikwijls termijngevoelig en krijgen daardoor prioriteit op handhavingstaken).
- Hou de werkprocessen en werkorganisatie tegen het licht:
 - Onderzoek of vereenvoudiging of procesverbeteringen bij handhaving de effectiviteit en/of efficiëntie kunnen verhogen. Lagere complexiteit leidt tot minder moeilijkheden of meer duidelijkheid waardoor acties minder tijdsintensief zijn of minder specifieke expertise nodig is.
 - Implementeren van een structuur en systematiek geeft richting terwijl ad-hoc tussenkomsten kunnen wege op de inzetbaarheid. Zorg waar nodig voor een voldoende concrete vertaalslag van strategie naar praktijk. Dit ondersteunt het evenwicht en de efficiëntie bij de inzetbaarheid.
 - Ga na welke verwachtingen er leven bij de betrokkenen en waarvoor welke dienst(en) verantwoordelijk is/zijn. Bekijk welke aanpassingen in de werkorganisatie nodig zijn als die verwachtingen en de praktijk niet voldoende op elkaar aansluiten.
 - Wijs de rollen en verantwoordelijkheden indien nodig opnieuw toe of herschik deze i.f.v. efficiëntie en haalbaarheid. Duid steeds helder aan wie welke taken al dan niet opneemt om zo de werkorganisatie te stroomlijnen en chaos of verkeerde aannames te vermijden.
 - Communiceer naar alle betrokkenen over vastgelegde (werk)afspraken en verantwoordelijkheden.
- Ondersteun de kennis en expertise:
 - Bepaal welke kennis en expertise nodig is om terdege te handhaven. Toets af welke kennis en ervaring bij de handhavers aanwezig is om ten volle te benutten. Bepaal de nood aan bijkomende vorming en maak het mogelijk om ter ondersteuning externe expertise in te schakelen.
 - Bouw als organisatie structurele contacten uit met andere actoren. Samenwerking biedt een meerwaarde om de inzetbaarheid te verhogen.
- Maak monitoring van de werking mogelijk:
 - Volg de tijdsinzet op evenals aanwijzingen over een tekort aan expertise, middelen of tijd die tot niet of latere behandeling van dossiers zouden kunnen leiden. Zo is er meer zicht op hoe er meer gestructureerd of georganiseerd tewerk kan worden gegaan.
 - Ga na hoe de wendbaarheid van de organisatie verstevigd kan worden (bv. kennis, continuïteit, informatiedoorstroming, toegang tot informatiebronnen,...).
 - Analyseer welke ondersteuning nodig is om de inzetbaarheid te verhogen. Denk bv. aan sjablonen van handhavingsinstrumenten, gedocumenteerde richtlijnen of handleidingen, laagdrempelige informatiedeling met andere actoren, kruisbestuiving, juridische vorming en bijstand.
 - Ga na welke interactie gebeurt om de uitvoering van handhaving te faciliteren en bekijk welke acties er nodig zijn qua overleg, intervisie, netwerking, back-up, coördinatie, ...

3.

Handhaving werkt als HEFBOOM

VASTSTELLING 9

Er wordt weinig stilgestaan bij de mogelijkheden die regelmatige evaluatie en bijsturing kunnen bieden. Handhaving als hefboom hanteren is nodig zodat gericht en efficiënter te werk kan worden gegaan. Handhaving is immers geen doel op zich, maar wel een middel om gewenst gedrag te stimuleren.

Bij de geauditeerde lokale besturen gebeurde weinig reflectie over de initiatieven en resultaten van de handhaving. Ook als er een kader en/of prioriteiten zijn, wordt nog niet echt stilgestaan bij de mogelijkheden die evaluatie en bijsturing kunnen bieden. Op basis van de geleverde inspanningen en resultaten wordt zelden nagegaan of de verwachtingen worden ingelost en aanpassingen al dan niet nodig zijn. Indien er geen kader en/of prioriteiten zijn, geven afzonderlijke dossiers weinig aanleiding tot de opstart van een beleid inzake handhaving.

Bij lokale besturen die in zee (willen) gaan met een IGS wordt meestal wel verwacht dat er een kader en prioriteiten komen. De snelheid waarmee het kader tot stand dient te komen of verwacht wordt, verschilt wel naargelang het IGS. Het hangt ook van IGS tot IGS af in welke mate een lokaal bestuur daarvoor kan putten uit de reeds opgedane ervaring en reflectie van de intergemeentelijke handhavers. De evaluatie van zo'n uitgewerkt kader is niet overal voorzien bij een samenwerking met een IGS.

Ook als een bestuur voor handhaving een strategie had uitgetekend, werd weinig nagegaan of er naderhand voldoende doorvertaling kende naar operationele afspraken met duidelijk gedefinieerde en gedocumenteerde werkwijzen en handhavingstrajecten.

VASTSTELLING 10

Er wordt vooral vanuit casussen aan handhaving gedaan en de inspanningen, ook deze inzake sensibilisering en vergunningsverlening, worden weinig overkoepelend bekeken. Handhaving als hefboom hanteren kan bijdragen aan meer efficiënte handhaving en het draagvlak ervoor vergroten.

Degelijk verzamelen en registreren van RO-klachten en -meldingen is essentieel om te kunnen analyseren wat terugkerende onderwerpen zijn. Zo kan aan de basis geremedieerd worden, efficiënter en effectiever te werk worden gegaan en gericht gesensibiliseerd worden naar belanghebbenden.

Het merendeel van de geauditeerde lokale besturen

- maakt te weinig overkoepelende overzichten op of analyseert deze overzichten onvoldoende om bv. te kunnen nagaan wat de resultaten van handhaving zijn of waar resultaten uitblijven en hoe dit inzichten kan geven in welke maatregelen nodig zijn om vergunningverlening en/of handhaving bij te sturen om een goede ruimtelijke ordening te bewerkstelligen.

- staat weinig stil bij wat er in de werkorganisatie al dan niet goed loopt of wat herhaaldelijk voorvalt en problemen in de werking met zich meebrengt. Ook zou bv. nagegaan kunnen worden of back-ups daadwerkelijk over voldoende toegang tot (actuele) informatie, expertise en contactpersonen hebben om actief hun rol te kunnen opnemen. Verder zouden ter voorbereiding van personeelsswissels (verwacht of onverwacht) mogelijke belemmeringen in de werkorganisatie om vlot verder te kunnen werken tijdig opgemerkt en opgelost kunnen worden. Evaluatie van dergelijke problematieken kan tot bijstellingen leiden die de werking efficiënter, professioneler en/of effectiever maken.

Hoewel handhaving van de organisatie heel wat inspanningen vergt om telkens opnieuw overtreders aan te klampen en het gewenst gedrag te stimuleren en aan te moedigen, wordt weinig globale informatie met het beleidsniveau gedeeld in functie van efficiëntie en effectiviteit. Als er overkoepelende rapportering gemaakt wordt over handhaving, dan blijft die eerder binnen de organisatie en gaat dit zelden naar het politiek niveau (m.u.v. klachtenrapportage in kader van het klachtendecreet).

VASTSTELLING 11

Meestal wordt tussen actoren weinig besproken hoe bevindingen of resultaten onderliggend als hefboom kunnen dienen om in de toekomst regelgeving, vergunningverlening en sensibilisering meer te doen renderen en het bereiken van doelen beter te garanderen.

De samenwerking en wisselwerking is meestal gericht op individuele casussen en weinig dossieroverstijgend, waardoor kansen on(der)benut kunnen blijven om de efficiëntie en effectiviteit van handhaving te kunnen verhogen. Het is vooral afhankelijk van individuen of er overkoepelend gekeken wordt. Bij de geauditeerde lokale besturen waren er sporadisch initiatieven van de handhavers om andere diensten binnen het lokaal bestuur te sensibiliseren over wat zij kwaliteitsvol of betekenisvol kunnen signaleren. Die signalen kunnen immers divers zijn en vergen telkens inspanningen van de handhavers om te verwerken. Soms werden ook inzichten met vergunningsverlening gedeeld om de handhaafbaarheid van de vergunningen te verhogen.

Bespreekbaar maken van waar gezamenlijk kan aan gewerkt worden om een beter resultaat te komen en om uitwassen tegen te gaan, is van belang om effectiever en efficiënter te kunnen handhaven. Specifiek voor handhaving van ruimtelijke orderingsaspecten zijn daar geen voorbeelden van vastgesteld bij de geauditeerde besturen. Wel was er één lokaal bestuur dat omwille van de specifieke lokale context rond een andere problematiek periodiek heel wat actoren samenbracht om per dossier dat op dit overleg geagendeerd werd gezamenlijk tot meer en betere resultaten te komen.

Het merendeel van de geauditeerde lokale besturen hadden hoofdzakelijk occasionele contacten met andere besturen. Het delen van succesvolle werkwijzen, analyses, knelpunten en/of herhaalde problemen in de werking, ... gebeurt (te) weinig.

VASTSTELLING 12

Er wordt weinig gebruik gemaakt van ervaringen in de praktijk om beheersmaatregelen inzake integriteit en objectiviteit bij handhaving zelf of in de voorafgaande stappen in herinnering te brengen en/of te verbeteren.

Inzake integriteit en objectiviteit is lessen trekken uit wat is voorgevallen nuttig om te zien waar bijgestuurd zou kunnen worden. Zo kan bekeken worden bv. waar ingrepen op het vlak van vergunningverlening nodig zijn, wat duidelijker gemaakt kan worden over wat wanneer verwacht wordt, welke procesverbeteringen tegemoet kunnen komen aan wat in de praktijk voorvalt en wat opnieuw zou kunnen voorvallen, ... Op één geauditeerd lokaal bestuur na waren er geen concrete plannen om met casussen aan de slag te gaan om te zien of deontologische principes in het algemeen voldoende gekend, opgefrist en duidelijk zijn.

Het is eveneens van belang om de behoefte aan ondersteuning qua kennis en expertise zichtbaar te maken zodat de handhaving efficiënt, kwaliteitsvol en effectief kan gebeuren. Bij een aantal geauditeerde lokale besturen was daar wel informeel aandacht voor, maar weinig structureel.

HOE HANDHAVING TEN VOLLE ALS HEFBOOM HANTEREN?

GLOBALE HANDVATEN VOOR LOKALE BESTUREN:

Volgende stappen kunnen een bijdrage leveren om in te schatten hoe handhaving momenteel als hefboom wordt gebruikt en te bewerkstelligen dat handhaving naar de toekomst toe nog meer als hefboom wordt gehanteerd.

- Verzamel wat reeds voorhanden is aan informatie om als input te gebruiken:
 - Bekijk welke documentatie aanwezig is binnen het lokaal bestuur om belanghebbenden meer te kunnen betrekken of om degelijk te kunnen informeren en sensibiliseren.
 - Onderzoek of er een degelijke captatie en registratie van mogelijke overtredingen gebeurt en of er een degelijk zicht is op het aantal en de inhoud ervan.
 - Ga na in welke mate er duidelijkheid is over het gelopen traject van elk handhavingsdossier (bv. probleemstelling, stappen, tijdslijn, resultaten, ...).
 - Zoek uit welke overkoepelende, toegankelijke overzichten er zijn van lopende en afgesloten dossiers om te evalueren of om lessen te kunnen trekken voor de toekomst.
- Faciliteer het gebruik van handhaving als hefboom:
 - Bevraag de betrokkenheid, inspraak, participatie van medewerkers die op het werkterrein actief zijn. Ga na in welke mate zij zich gehoord voelen en welke kanalen er zijn om relevante zaken aan te brengen over de werking inzake handhaving of de uitvoering van de handhaving.
 - Voorzie de mogelijkheid tot evalueren. Inzichten over wat wel of niet werkt of oog hebben voor voortschrijdend inzicht zijn essentieel om gericht aan handhaving te kunnen doen. Ook aftoetsen van wat werkbaar of handhaafbaar is komt efficiëntie ten goede.
 - Bekijk wat nodig is om een verderzetting van de huidige accenten in handhaving te bestendigen of mogelijke koerswijzigingen te realiseren.
 - Onderhoud contacten met het beleid om bespreekbaar te maken waar tegenaan wordt gebotst, wat zou moeten veranderen en welke bijstellingen nodig zijn.
 - Maak resultaten algemeen zichtbaar en licht ze ook toe.
- Formuleer overkoepelende boodschappen en deel deze:
 - Analyseer de resultaten en knelpunten van de reeds uitgevoerde handhaving en geef duidelijk weer wat de belangrijkste vaststellingen zijn.
 - Analyseer waarop het accent van de lokale handhaving momenteel ligt en denk na hoe die focus in de toekomst idealiter zal liggen zoals bv. naleving stimuleren, normenvervaging inperken, beleidsdoelstellingen realiseren, rechtszekerheid bieden, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid ondersteunen. Maak hierbij doordachte keuzes en wees selectief.
 - Communiceer over de acties en resultaten om belanghebbenden (bv. burgers, architecten, aannemers, notarissen, ...) te responsabiliseren over handhaving.
 - Deel informatie om betrokkenheid en eigenaarschap te stimuleren.
- Toets af of de boodschappen tot verandering leiden:
 - Koppel bij veranderingen voldoende terug om na te gaan of de gewenste weg ook wordt gevolgd en definieer haalbare en meetbare afspraken in functie van opvolging.
 - Sta stil bij wat een (sterkere) connectie met andere actoren kan bijdragen tot handhaving. Toets het draagvlak af en lijst op wat daarvoor nodig is om bv. contacten op te bouwen, het kennen of herkennen van mogelijke overtredingen te vergemakkelijken, het signaleren van mogelijke overtredingen te signaleren, leerervaringen te delen, ...
 - Ga na af of er voldoende kennis is over wat er op het terrein gebeurt en of dit aansluit bij wat verwacht of gedacht werd.

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

1. AUDITREIKWIJDTE

Deze thema-audit richt zich op de handhaving van ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunningen. Afhankelijk van de situatie zullen de verbalisanten ruimtelijke ordening (RO) en stedenbouwkundige inspecteurs die in dienst zijn bij een lokaal bestuur of die in het kader van een intergemeentelijk samenwerkingsverband ter beschikking gesteld worden van een lokaal bestuur alsook de lokale politie in samenwerking met het lokaal bestuur meegenomen worden in deze audit.

Met deze thema-audit wil Audit Vlaanderen nagaan in welke mate het lokaal bestuur (LB) voldoende beheersmaatregelen ontwikkelt en gebruikt om binnen haar bevoegdheden aan handhaving van de ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning te kunnen doen en zo een redelijke zekerheid te kunnen bieden dat:

- het helder is hoe het 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 samen gestructureerd aan handhaving werken en kunnen interageren met de vergunningverlenende instanties;
- de voorwaarden aanwezig zijn om op een bekwame, objectieve en integere wijze aan handhaving te kunnen doen.

Hiertoe beoordeelt Audit Vlaanderen de (mate van) risicobeheersing bij volgende elementen:

- handhavingsorganisatie;
- basiselementen voor het handhavingsgebeuren, namelijk de aanwezige informatie en andere werkmiddelen, het beheer van de handhavingsdossiers en de aandacht voor continuïteit;
- interacties binnen het handhavingsgebeuren, namelijk de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, de interne samenwerking en de wisselwerking met externen;
- voorwaarden om het handhavingsgebeuren bekwaam, objectief en integer uit te oefenen.

Voorbeelden van belangrijke risico's voor dit thema zijn:

- het is voor de organisatie onduidelijk wat handhaving inhoudt en wat het doel er van is, waardoor
 - o medewerkers en middelen onvoldoende georganiseerd zijn en/of weinig gericht worden ingezet;
 - o het nut en de relevantie van de vergunningverlening in functie van het realiseren van een degelijke RO in het gedrang komen;
 - o bij betrokkenen of burgers de perceptie kan leven dat er geen gelijke behandeling gebeurt.
- de handhavers stellen niet-rechtsgeldige handelingen (acties of handhavingsbeslissingen) waardoor geleverde inspanningen niet tot resultaat of tot onnodige kosten leiden.
- de organisatie kan de uitoefening van handhaving in de praktijk onvoldoende verzekeren omdat
 - o informatie of middelen niet altijd voorhanden zijn om op het terrein op een vlotte en veilige wijze vaststellingen te doen;
 - o er geen actueel zicht is op de stand van zaken van de handhavingsdossiers;
 - o ze te afhankelijk is van de beschikbaarheid van een specifieke persoon om bepaalde handelingen dringend te kunnen uitvoeren.

- de handhavingstaken worden onvoldoende, te laat of dubbel opgenomen of kunnen niet optimaal worden uitgevoerd wanneer niet helder afgesproken is
 - wie wat doet binnen de handhavingsfunctie;
 - hoe samenwerking binnen het LB en wisselwerking met andere handhavingsactoren verloopt.
- de organisatie beschikt over weinig actuele kennis of expertise inzake de regelgeving RO en de handhaving, waardoor overtredingen onvoldoende kunnen worden opgemerkt of aangepakt.
- het is onduidelijk hoe er in deontologisch gevoelige situaties kan worden gehandeld omdat integer handelen onvoldoende wordt ondersteund:
 - de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundig inspecteur beschikt onvoldoende over deontologische richtlijnen om dossiers over bv. familie, vrienden, ... te behandelen en/of het is niet helder hoe de handhaver gewapend is om met mogelijke beïnvloeding om te gaan.
- aan betrokkenen en/of burgers wordt onvoldoende transparantie over handhaving geboden waardoor de perceptie leeft dat er weinig tot geen sprake is van gelijke behandeling.

Volgende topics vallen buiten de auditreikwijdte:

- de handhaving van milieuaspecten van omgevingsvergunningen;
- handhaving op basis van het Gemeentelijke Administratieve Sanctie-(politie)reglement.

2. AUDITAANPAK

Om de handhaving van de ruimtelijkeordeningsaspecten van de omgevingsvergunning gestructureerd 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 dit 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 het controleprogramma ziet er als volgt uit:



BIJLAGE 2: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

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

- Boortmeerbeek
- Halen
- Herzele
- Lebbeke
- Mol
- Nijlen
- Ruiselede
- Tienen
- Wijnegem
- Wingene
- Zonhoven

BIJLAGE 3: DE TAARTDIAGRAMMEN UIT DE CONCLUSIE

Toelichting van de belangrijkste obstakels die aan de basis liggen van de lage(re) inschatting van de maturiteit⁵ die weergegeven zijn in de taartdiagrammen op p7:

– Handhavingsorganisatie:



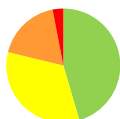
Bij meer dan 1/2 van de geauditeerde besturen waren belangrijke risico's niet beheerst en bijkomend zijn bij 1/3 die risico's deels beheerst. Deze inschattingen hangen vooral af van de aanwezigheid van handhavingsbeleid en -prioriteiten, in welke mate een organisatievorm voor handhaving gekozen is die ook actief is en in hoeverre reeds stilgestaan is bij de capaciteit die nodig is om handhaving te organiseren.

– Basiselementen:



Bij meer dan 1/2 van de geauditeerde besturen waren belangrijke risico's niet beheerst terwijl ook bij ongeveer 1/3 deze risico's deels beheerst zijn. Vooral het ontbreken van systematiek bij de verwerking van RO-klachten en -meldingen en bij het beheer van handhavingsdossiers zowel op dossierniveau als globaal bemoeilijken de handhaving. Werkwijzen zijn vaak ook weinig geformaliseerd en rond continuïteit wordt vaak pas in actie geschoten als er zich een personeelswissel voordoet.

– Interactie:



Bij 1/5 van de geauditeerde besturen waren belangrijke risico's niet beheerst en bij 2/5 deels beheerst. Vooral op het gebied van heldere werkafspraken bij de behandeling van zowel RO-klachten en -meldingen als bij de handhaving is er dikwijls nog aanzienlijk verbeterpotentieel. Sporadisch kan bij de wisselwerking met andere actoren stilgestaan worden bij de organisatie van informatie-uitwisseling en stimuleren van het leggen van contacten.

– Integriteit en objectiviteit:



Voor integriteit en objectiviteit is bij alle geauditeerde besturen nog werk aan de winkel. Bestaande deontologische codes voor personeel en/of mandatarissen zijn weinig concreet, soms verouderd en worden weinig levend gehouden. Soms staat de autonomie van de handhaver onder druk, omdat de balans met het politieke niveau vaag of onduidelijk is of soms overheelt. Ook zijn te weinig concrete maatregelen om handhavers vooraf te wapenen om steeds gepast om te gaan met gevoelige situaties.

– Kennis en expertise:



Globaal genomen zijn er geen grote obstakels, al zou bij minstens 1/3 van de geauditeerde besturen de kennisopbouw specifiek over de handhaving bij RO nuttig zijn om handhavers te ondersteunen in hun taken.

⁵ De taartdiagrammen tonen het overzicht van de maturiteitsinschattingen bij de 11 geauditeerde lokale besturen. De legende bij die maturiteit (van 0 tot en met 3) is toegelicht op p27

BIJLAGE 4: DE RESULTATEN PER AUDIT

In onderstaande tabel zijn alle geauditeerde besturen van de thema-audit 'Handhaving ruimtelijkeorderingsaspecten 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. De letter 'A' verwijst naar een aanbeveling die verschillende bouwstenen clustert. In totaal formuleerde Audit Vlaanderen 58 unieke aanbevelingen. De cijfers tussen haakjes komen overeen met de scores uit de legende op pagina 27.

Lokaal bestuur	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Aantal unieke aanbevelingen	Gemiddelde
Handhavingsorganisatie													
Handhavingsorganisatie	AA (1)	(3)	A (2)	A (1)	A (1)	AA (0)	A (2)	A (2)	AA (0)	AA (1)	(3)	13	1,45
Basiselementen voor het handhavingsgebeuren													
Informatie en andere werkmiddelen	A (1)	(3)	A (1)	A (1)	A (2)	A (1)	A (1)	(2)	A (1)	A (2)	(3)	7	1,60
Management van handhavingsdossiers	AA (1)	(3)	A (1)	A (1)	A (2)	AA (0)	A (1)	(2)	AA (0)	A (1)	(3)	9	1,36
Continuïteit	A (2)	(3)	AA (1)	AA (2)	A (2)	A (1)	A (2)	A (1)	A (0)	A (1)	(2)	1	1,54
Interacties binnen het handhavingsgebeuren													
Rollen en verantwoordelijkheden	(3)	(3)	A (2)	A (2)	A (2)	A (1)	A (2)	(3)	A (1)	A (2)	(3)	6	2,18
Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur	(3)	(3)	A (1)	A (2)	(3)	A (1)	(3)	(2)	A (2)	(2)	(3)	0	2,27
Wisselwerking met andere handhavingsactoren	(3)	(3)	(2)	A (2)	(3)	A (0)	(3)	(3)	A (1)	A (1)	(3)	3	2,18
Voorwaarden voor het handhavingsgebeuren													
Kennis en expertise	(3)	(3)	(3)	A (2)	(3)	(2)	A (3)	(3)	(2)	(2)	(3)	2	2,63
Objectiviteit en integriteit	AA (1)	A (2)	AA (1)	A (0)	A (2)	AA (0)	A (1)	A (2)	AA (1)	AA (1)	A (2)	17	1,18

BIJLAGE 5: 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

Audit Vlaanderen
Havenlaan 88
1000 Brussel
02 553 45 55

Deze publicatie is beschikbaar op www.auditvlaanderen.be