
Advies over

Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM

Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM, de overheveling van taken en het organiseren van een forum voor handhavingsactoren

Datum van goedkeuring 3/09/2020

Volgnummer 20 | 010

Coördinator + e-mailadres Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Situering	5
1 Oprichting en opdracht van de VHRM.....	5
2 Opheffing van de VHRM en overheveling van taken.....	7
Advies.....	9
3 Algemene beoordeling van de hervorming	9
4 Over het geïntegreerde handhavingsprogramma	11
4.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling.....	11
4.2 Aanbevelingen	12
5 Over het geïntegreerde handhavingsrapport.....	14
5.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling.....	14
5.2 Aanbevelingen	15
6 Over het forum voor handhavingsactoren	21
6.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling.....	21
6.2 Aanbevelingen	21

Krachtlijnen

Het ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM geeft uitvoering aan het voornemen in het Regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving 2019-2024 om de taken van de VHRM over te hevelen naar enerzijds het departement Omgeving en anderzijds de (nog op te richten) Omgevingsraad en om een forum voor handhavingsactoren te creëren. Het ontwerpdecreet doet dus meer dan de titel ervan doet vermoeden en voorziet niet alleen in 'de opheffing' van de VHRM, maar het legt ook de klijntlijnen vast van de manier waarop de overgehevelde taken in de toekomst worden vormgegeven. De Minaraad grijpt het ontwerpdecreet dan ook aan om, verder bouwende op zijn eerdere advisering, een aantal strategische en operationele aanbevelingen te geven voor de verdere vormgeving van 1) het handhavingsprogramma, 2) het handhavingsrapport en 3) het forum voor handhavingsactoren.

Algemene beoordeling. Het uitgangspunt van dit advies is dat de redenen waarom de VHRM in 2007 is opgericht ook vandaag nog gelden en – gelet op de voortschrijdende depenalisering – misschien nog meer dan in 2007. De minimalistische decretale omkadering waarin het ontwerpdecreet voorziet, vormt volgens de Minaraad in een aantal opzichten een onvoldoende waarborg dat de programmering, rapportering en coördinatie van de forumfunctie effectief ter harte worden genomen. De Raad identificeert in dit advies daarom een aantal punten die beter decretaal geregeld blijven.

Over het handhavingsprogramma. Een vijfjaarlijks handhavingsprogramma kan programmatorisch handhaven faciliteren, maar dan moet het wel meer zijn dan louter een bundeling van de individuele programma's van de handhavingsactoren. Een werkelijk geïntegreerd programma moet ook meer zijn dan een bundeling van de (tot op heden afzonderlijke) programma's voor milieu enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds, en vooronderstelt een onderbouwde visie op het begrip 'omgeving'.

Over het handhavingsrapport. De Minaraad onderschrijft de keuze voor een geïntegreerd handhavingsrapport in het tweede en vijfde jaar van een legislatuur, maar vraagt wel om ook de openbaarmaking van de cijfers op jaarbasis decretaal te waarborgen. De Minaraad vraagt om de inhoud van het rapport blijvend decretaal te verankeren, en om ook te rapporteren over de hoogte en de berekening (proportionaliteit) van de opgelegde boetes en transacties. De Minaraad onderschrijft het voornemen om de rapporten aan te vullen met meer kwalitatieve informatie en benoemt een aantal thans niet eenduidig te verklaren vaststellingen waarvoor een meer diepgaande analyse aangewezen is.

Over het forum voor handhavingsactoren. Dat er nood is aan structureel overleg tussen lokale, provinciale, Vlaamse en federale handhavingsactoren, zowel bestuurlijk als strafrechtelijk, is duidelijk en rechtvaardigt volgens de Minaraad een decretale verankering van de opdrachten, samenstelling en werking van het forum – waarbij alvast de betrokkenheid van VVSG, VVP, politie en parketten per decreet gewaarborgd blijft. Een duurzame samenwerking vereist volgens de Raad ook een procesmatige omkadering. De Minaraad wenst tot slot ook in de toekomst constructief mee te werken aan de oprichting van de Omgevingsraad, inclusief de vormgeving en uitvoering van zijn verplichtingen ten aanzien van de in het forum vertegenwoordigde actoren.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	30 juli 2020
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	artikel 11.2.1., §1, 4° DABM
Adviestermijn	30 dagen – verlengd tot 4 september 2020
Samenwerking	geen
Overlegcommissie	strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	werkcommissie strategie en <i>governance</i> 27 augustus 2020; schriftelijke procedure van 25 augustus 2020 t.e.m. 3 september 2020

Op 17 juli 2020 heeft de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, principieel goedgekeurd. Op 30 juli 2020 is de Minaraad om advies gevraagd over dit ontwerpdecreet. De adviestermijn bedraagt 30 dagen, maar werd omwille van de vakantieperiode met enkele dagen uitgesteld tot 4 september 2020. Het adviesdossier bestaat uit de beslissingsfiche, het ontwerpdecreet, de nota aan de Vlaamse Regering, de memorie van toelichting en het advies van de inspectie van financiën.

Het advies is tot stand gekomen op basis van een schriftelijke procedure op grond van artikel 3.3 van het huishoudelijk reglement van de Minaraad gecombineerd met een vergadering van de werkcommissie strategie en *governance*. De eerste ronde van de schriftelijke procedure liep van 25 augustus 2020 tot en met 1 september 2020, 17h. Tijdens de eerste ronde vond tevens een vergadering plaats van de werkcommissie strategie en *governance*, op 27 augustus 2020, met als voorafgaande afspraak dat de wijzigingen die zouden worden doorgevoerd op basis van deze werkcommissiezitting gelden als amendementen in het kader van de eerste ronde. Op 1 september 2020 werd bijgevolg een aangepaste versie van het ontwerpadvies bezorgd aan de raadsleden voor definitieve goedkeuring.

Op 3 september 2020, 18h heeft de Minaraad het advies goedgekeurd.

1 Oprichting en opdracht van de VHRM

- [1] **Oprichting en uitbreiding met de coördinatie van het handhavingsbeleid ruimtelijke ordening.** Het decreet van 21 december 2007 (het Milieuhandhavingsdecreet, in werking getreden op 1 mei 2009) vulde het DABM aan met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen".¹ Titel XVI DABM voorzag in de oprichting van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), om de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement te ondersteunen bij de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu.² Met het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning³ werd de decretale taakstelling van de VHRM uitgebreid met een gelijkaardige opdracht inzake het handhavingsbeleid ruimtelijke ordening.⁴ In het kader van deze bevoegdheidsuitbreiding werd de VHRM omgevormd tot de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu – nog steeds afgekort als VHRM.⁵
- [2] **Decretale opdrachten van de uitgebreide VHRM.** Algemeen gesteld, is de opdracht van de VHRM om proactief de krachtlijnen en prioriteiten inzake de handhaving van de milieuwetgeving en de wetgeving ruimtelijke ordening voor te stellen.⁶ Meer concreet heeft de VHRM als opdracht 1) de coördinatie van de opmaak van een vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma⁷ en een handhavingsprogramma ruimtelijke ordening⁸ dat de gewestelijke handhavingsprioriteiten voor het volgende kalenderjaar omvat van de in titel XVI DABM vermelde handhavingsactoren en de actoren die belast zijn met de handhaving van de VCRO en de omgevingsvergunning, 2) jaarlijks een milieuhandhavingsrapport⁹ en een handhavingsrapport ruimtelijke ordening¹⁰ op te stellen met een evaluatie van het tijdens het afgelopen kalenderjaar gevoerde handhavingsbeleid en 3) het organiseren van systematisch overleg tussen de verschillende handhavingsactoren¹¹.

¹ Decreet 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" (verder: Milieuhandhavingsdecreet), BS 29 februari 2008 (in werking getreden op 1 mei 2009).

² Art. 16.2.2. DABM.

³ Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, BS 27 augustus 2014.

⁴ Art. 16.2.6., lid 2 DABM.

⁵ Art. 16.2.2. DABM.

⁶ Art. 16.2.6. DABM.

⁷ Art. 16.2.4. DABM. Aanvankelijk bepaalde artikel 16.2.4. DABM dat de VHRM jaarlijks een milieuhandhavingsprogramma opstelt. Artikel 4 van het decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, in werking getreden op 31 januari 2014, voorzag in de overschakeling naar een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma.

⁸ Art. 6.1.3., §1 VCRO. Het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening heeft geen vaste duurtijd, maar blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien.

⁹ Art. 16.2.5. DABM.

¹⁰ Art. 6.1.3., §2 VCRO.

¹¹ Art. 16.2.3. DABM.

- [3] **Evaluatie van de werking van de VHRM in 2012.** In 2012 hebben Minaraad en SERV, in het kader van de decretaal voorziene evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet drie jaar na de inwerkingtreding van dat decreet op 1 mei 2009¹², een advies op eigen initiatief uitgebracht over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid.¹³ De oprichting en de werking van de VHRM betekende volgens de raden potentieel een meerwaarde voor de organisatie van de milieuhandhaving. De raden identificeerden zowel sterke als zwakke punten in de werking van de VHRM: *“Enerzijds lijkt de VHRM haar decretale opdracht inzake evaluatie, en op basis hiervan planning van het milieuhandhavingsbeleid, nog niet optimaal te kunnen waarmaken. Anderzijds lijkt de VHRM er wel in te slagen het overleg tussen de verschillende handhavingsactoren te faciliteren. Van belang is volgens de raden vooral dat de VHRM in zijn werking een meer strategische benadering hanteert die toelaat om als gangmaker te fungeren voor heel wat van de aanbevelingen die in dit advies worden geformuleerd.”*¹⁴
- [4] **Conceptnota van 20 juli 2012 aan de leden van de Vlaamse Regering.** Verschillende aanbevelingen (o.m. inzake programmatorisch handhaven, doelgericht handhaven, het wegwerken van de versnippering in het handhavingslandschap en het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke handhaving) uit het advies van Minaraad en SERV kregen doorwerking in de conceptnota van 20 juli 2012 aan de leden van de Vlaamse Regering.¹⁵
- Voor zover de Minaraad bekend is, vond er sinds 2012 geen formele evaluatie meer plaats van de werking van de VHRM. Wel kan worden vermeld dat de milieuhandhavingsrapporten van de VHRM in het kader van de EIR-evaluatie¹⁶ van 2017 door de Europese Commissie werden benoemd als belangrijke maatregel (*best practice*) ter onderbouwing van een risicogebaseerde aanpak van de waarborging van de naleving.¹⁷
- [5] **Bijdrage van de VHRM aan het Regeerakkoord 2019-2024.** Eind mei 2019 heeft de VHRM een bijdrage aan het Regeerakkoord voor de legislatuur 2019-2024 overgemaakt aan het kabinet van toenmalig minister van Omgeving Koen Van den Heuvel en aan de secretaris-generaal van het departement Omgeving. In deze bijdrage heeft de VHRM de nadruk gelegd op zijn functie als uniek netwerkkader en overlegplatform, waarbinnen zal worden getracht om het omgevingsdenken te versterken en de doelstellingen en activiteiten van de verschillende handhavingsactoren nog beter op elkaar af te stemmen. Verder heeft de VHRM aangegeven blijvend een spilfunctie te beogen in de ondersteuning van de handhavingsactoren van de verschillende bestuursniveaus door de verdere uitbouw van praktische *tools*, ondersteuningsinstrumenten en kennis- en

¹² Art. 41 Milieuhandhavingsdecreet.

¹³ MINARAAD en SERV, Advies 12|026 van 19 april 2012 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid.

¹⁴ MINARAAD en SERV, Advies 12|026 van 19 april 2012 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid, p. 14-15.

¹⁵ Conceptnota van 20 juli 2012 aan de leden van de Vlaamse Regering, VR 2012 2007 DOC.0861/1.

¹⁶ Als aanvulling op bestaande toezichtmechanismen en inbreukprocedures heeft de Europese Commissie in 2016 de *Environmental Implementation Review (EIR)* gelanceerd, een tweejarige cyclus van analyse en dialoog tussen de Europese Commissie en de lidstaten in functie van een betere uitvoering van de EU-milieuwetgeving. In 2017 en in 2019 werden de eerste landenrapporten gepubliceerd waarin per lidstaat uitdagingen en kansen worden geïdentificeerd.

¹⁷ EUROPESE COMMISSIE, EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid – Landenrapport België, SWD(2017) 34 final, 33.

gegevensdeling¹⁸, alsook om zijn expertise inzake dataverzameling, - verwerking en - rapportering verder te ontwikkelen.

2 Opheffing van de VHRM en overheveling van taken

[6] **Regeerakkoord 2019-2024.** Het Regeerakkoord 2019-2024 (p. 237) vermeldt hierover het volgende: *“De uitvoerende taak van de VHRM hevelen we over naar het departement Omgeving. We onderzoeken hoe en waar we beleidsadvies van de VHRM en het forum voor handhavers best wordt georganiseerd. We leggen de advies- en beleidstaken en de organisatie van het forum voor handhavers bij de Omgevingsraad en hevelen de uitvoerende taken over naar het departement Omgeving.”*

[7] **Beleidsnota Omgeving 2019-2024.** De Beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 23) verduidelijkt de intentie van Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme Demir om de VHRM te ontmantelen: *“Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het departement Omgeving. Vanuit zijn beleidsvoorbereidende opdracht neemt het departement de inhoudelijke afstemming en integratie van de handhavingsprioriteiten alsook de periodieke rapporteringstaken op zich. Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan nemen. Ik leg de handhavingsprioriteiten voor aan mijn collega’s.*

Ik geloof sterk in kennisuitwisseling tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en – verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen.”

[8] **Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM.** Het voor advies voorliggende ontwerpdecreet vormt nu het decretale initiatief waarvan sprake in de beleidsnota. Het ontwerpdecreet bevat volgende onderdelen:

- De formele opheffing van de VHRM.
- De integratie van het milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening in een vijfjaarlijks omgevingshandhavingsprogramma, dat zowel een overkoepelend luik als een bundeling van de individuele prioriteiten van de handhavingsactoren zal bevatten.

¹⁸ Uit de bevraging die de VHRM deed ter voorbereiding van het Congres Omgevingshandhaving 2020-2030 op 3 december 2019 bleek dat de concrete ondersteuning van lokale toezichthouders, o.m. door het beschikbaar stellen van *checklists, templates, sjablonen, ...* door een groot aandeel van de respondenten wordt gewaardeerd.

- De integratie van het milieuhandhavingsrapport en het handhavingsrapport ruimtelijke ordening in een omgevingshandhavingsrapport, dat in het tweede en het vijfde jaar van een legislatuur zal worden gepubliceerd, en dat naast een kwantitatieve ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve toelichting zal bevatten.
- De oprichting van een netwerk- en kennisplatform, georganiseerd door het departement Omgeving, dat dienstdoet als een forum voor de betrokken handhavingspartners.

[9] **Verder besluitvormingstraject.** De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat de operationele voorbereiding en overdracht van taken idealiter tijdens het zomerreces gebeurt. Verder wordt een aanpassing van het Milieuhandhavingsbesluit¹⁹ aangekondigd en wordt ook de oprichting van de Omgevingsraad vermeld.

¹⁹ Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009.

3 Algemene beoordeling van de hervorming

- [10] **De redenen waarom de VHRM is opgericht, gelden ook vandaag nog.** Het uitgangspunt van dit advies is dat er volgens de Minaraad een blijvende nood is aan de uitoefening van de verschillende taken waarmee de VHRM belast is. De redenen waarom de VHRM in 2007 is opgericht, gelden met andere woorden ook vandaag nog, en – gelet op de voortschrijdende depenalisering – misschien nog meer dan in 2007.
- [11] **Wat is de concrete motivering voor de voorliggende hervorming?** Volgens de memorie van toelichting kadert de voorliggende hervorming in de verdere optimalisering van de omgevingsadministratie op het niveau van het beleidsdomein. Het klopt dat de beleidsvelden milieu en ruimtelijke ordening de afgelopen jaren inhoudelijk, procedureel en organisatorisch een sterke verandering hebben ondergaan. Het klopt dat het departement en de agentschappen van het departement Omgeving bevoegd zijn voor alle pijlers binnen het omgevingsbeleid en niet alleen voor handhaving (al was dat ten tijde van de oprichting van de VHRM ook al zo).

Tegelijk leest de Minaraad in de memorie niet waarom al die, op zichzelf valabele, redenen er *concreet* zouden toe noodzaken om de VHRM te ontmantelen. Waarom is het departement Omgeving bijvoorbeeld beter geplaatst om de opmaak van het geïntegreerde handhavingsprogramma en -rapport te coördineren dan de VHRM – waarin sinds 2014 ook vertegenwoordigers van het (toenmalige) beleidsdomein ruimtelijke ordening en de SARO zetelen? Waarom is het departement Omgeving meer geschikt voor het organiseren van een forum voor overleg tussen de verschillende handhavingsactoren dan de VHRM – waarin het afgelopen decennium toch een cultuur van overleg tussen handhavingsactoren van de verschillende bestuursniveaus is ontstaan? Is voorliggende hervorming het resultaat van een evaluatie van de manier waarop de VHRM zijn verschillende opdrachten uitvoerde? In voorkomend geval, had de Minaraad graag kennis genomen van de resultaten van deze evaluatie.

- [12] **Het ontwerpdecreet kiest voor een minimalistische decretale omkadering.** Titel XVI DABM voorzag in een, in vergelijking met het voorliggende ontwerpdecreet, relatief uitgebreide decretale regeling van de taakstelling, samenstelling, organisatie en werking van de VHRM, alsook van de inhoud en vaststellingsprocedure van het milieuhandhavingsprogramma en -rapport. Ook artikel 6.1.3. VCRO legt de minimaal verplichte inhoud van het handhavingsprogramma en -rapport ruimtelijke ordening decretaal vast en bevat procedurebepalingen voor de opmaak van beide documenten. Met het voorliggende ontwerpdecreet wordt nu gekozen voor een behoorlijk minimalistische decretale invulling van het handhavingsprogramma en -rapport en al helemaal wat betreft de werking van het forum voor handhavingsactoren waarvan het ontwerpdecreet in essentie enkel het bestaan verankert.

Eenzijds is een strakke decretale omkadering geen garantie op succes en op zichzelf beschouwd geen voldoende voorwaarde voor een effectief, efficiënt, rechtmatig en geïntegreerd handhavingsbeleid. De kwaliteit van het handhavingsprogramma en -rapport en de al dan niet performante werking van het forum voor handhavingsactoren wordt niet alleen bepaald door de decretale omkadering, maar ook en vooral door de manier waarop deze taken in de praktijk ter harte worden genomen. Anderzijds kan een decretale verankering van de inhoud en totstandkomingsprocedure van het handhavingsprogramma en -rapport en van de werking van het forum voor handhavingsactoren bijdragen aan de institutionalisering van deze processen en een waarborg vormen dat de programmering, de rapportering en de forumfunctie effectief ter harte worden genomen²⁰, dat deze aan zekere kwaliteitseisen (zouden moeten) voldoen²¹ en dat het Vlaams Parlement zijn controlefunctie kan vervullen. Om die reden identificeert de Minaraad in dit advies een aantal punten die volgens de Raad beter decretaal geregeld blijven.

- [13] **Betrek het middenveld in de rapportering over omgevingsbeleid en -handhaving.** In de huidige situatie heeft de Minaraad een decretaal gewaarborgde vertegenwoordiging in de stuurgroep die de opmaak van het milieurapport begeleidt²² en in de VHRM, die verantwoordelijk is voor de opmaak van de handhavingsrapporten milieu en ruimtelijke ordening²³. Op basis van twee momenteel voor advies voorliggende ontwerpdecreten²⁴ stelt de Minaraad vast dat zowel zijn vertegenwoordiging in de VHRM als zijn vertegenwoordiging in de stuurgroep MIRA – en daarmee zijn rol in de totstandkoming van de MIRA-rapporten en de handhavingsrapporten – in de toekomst niet langer gegarandeerd is.

Via de vertegenwoordiging van de adviesraden in de organen die verantwoordelijk zijn voor de opmaak van beide evaluatierapporten, is verzekerd dat een maatschappelijk, ten opzichte van de administratie onafhankelijk²⁵, perspectief wordt meegenomen bij de vormgeving en uitvoering van deze evaluaties. Deze vertegenwoordiging laat de adviesraden bovendien toe om te voelen wat er leeft in de praktijk en verhoogt de transparantie van de rapporteringsprocessen. De Minaraad pleit er dan ook voor om de betrokkenheid van de adviesraden bij de rapportering over de uitvoering van het omgevings(handhavings)beleid ook in de toekomst decretaal te waarborgen.

²⁰ Wat betreft de rapportering, zie ook OESO, *Improving Governance with Policy Evaluation – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 35: “An institutional set-up can provide incentives to ensure that evaluations are effectively conducted.”

²¹ Wat betreft de rapportering, zie ook OESO, *Improving Governance with Policy Evaluation – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 35: “A sound institutional set-up can contribute to (...) more formal and systematic approaches, with the ability to prioritise and to set standards for methodologies and practices.”

²² Art. 2.1.5., §1, lid 2 DABM.

²³ Art. 16.2.7., §2, 6° DABM.

²⁴ Wat betreft de vertegenwoordiging in de VHRM: het ontwerpdecreet dat het voorwerp vormt van dit advies. Wat betreft de stuurgroep die de opmaak van het milieurapport begeleidt: op 10 juli 2020 heeft de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap principieel goedgekeurd.

²⁵ Processen en een secretariaat die relatief onafhankelijk staan ten aanzien van de beleidsmakers zijn volgens de Minaraad tenslotte een noodzakelijke voorwaarde om waardevolle *output* aan te leveren: MINARAAD, *Advies 18* | 025 over de toekomstige Omgevingsraad, §2, p. 6.

Wel kan het volgens de Minaraad aangewezen zijn om de manier waarop deze betrokkenheid in de praktijk wordt georganiseerd, te herijken. De Raad stelt met name vast dat de maatschappelijke betrokkenheid die met artikel 2.1.5., §1, lid 2 DABM en artikel 16.2.7., §2, 6° DABM in feite werd beoogd, in de praktijk soms eerder een betrokkenheid van experts was dan een daadwerkelijke betrokkenheid van de in de Minaraad vertegenwoordigde middenveldorganisaties. Zowel het (mens)wetenschappelijke als het maatschappelijke perspectief zijn waardevol en verdienen volgens de Minaraad een plaats in de genoemde rapporteringsprocessen. Het verdient volgens de Raad dan ook aanbeveling om te onderzoeken of er een aangepaste, meer geschikte manier kan worden gevonden om zowel de (mens)wetenschappelijke als de maatschappelijke betrokkenheid op een zinvolle en duurzame wijze te realiseren.

4 Over het geïntegreerde handhavingsprogramma

4.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling

[14] **Huidige regeling.** Huidig artikel 16.2.4. DABM en huidig artikel 6.1.3., §1 VCRO vormen de juridische grondslag voor de opmaak en inhoud van respectievelijk het vijfjaarlijkse milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening heeft geen vaste duurtijd, maar blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien. Voor beide handhavingsprogramma's is de minimaal verplichte inhoud regelgevend vastgelegd.²⁶ De procedure voor de opmaak, en de rol van de VHRM daarin, is voor beide rapporten verschillend. Terwijl het milieuhandhavingsprogramma wordt opgesteld door de VHRM²⁷, komt het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening tot stand op basis van een ontwerp door het departement Omgeving, waarover de VHRM vervolgens een voorstel formuleert op basis van de adviezen die de raad inwint bij zijn leden²⁸.

[15] **Toelichting bij het ontwerpdecreet.** Het milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening worden geïntegreerd in een vijfjaarlijks omgevingshandhavingsprogramma. Het geïntegreerde programma bevat zowel een overkoepelend luik als een bundeling van de individuele prioriteiten van de handhavingsactoren. Het departement Omgeving staat in voor de opmaak van het overkoepelende deel en voor de bundeling van de individuele programma's. Die onderdelen worden vervolgens samen als ontwerp voor advies voorgelegd aan '*de bevoegde strategische adviesraden over milieu, ruimtelijke ordening en omgeving*', SERV, VVSG en Vlinter. De adviezen worden verwerkt in het definitieve programma, dat wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

²⁶ Artikel 5, §1, lid 2 Milieuhandhavingsbesluit bevat de verplichte inhoud van het milieuhandhavingsprogramma. Artikel 6.1.3., §1, lid 5 VCRO bevat de verplichte onderdelen van het handhavingsrapport ruimtelijke ordening.

²⁷ Art. 16.2.4. DABM.

²⁸ Art. 6.1.3., §1 VCRO.

4.2 Aanbevelingen

[16] **Een vijfjaarlijks handhavingsprogramma faciliteert programmatorisch handhaven.** De invulling van het omgevingshandhavingsprogramma ligt grotendeels in de lijn van de aanbevelingen in eerdere adviezen van de Minaraad.²⁹ Zo gaf de Raad eerder al aan dat de overschakeling van een jaarlijks naar een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma in 2014³⁰ een positieve evolutie was conform de aanbeveling om de programmatorische handhaving te versterken, zoals verwoord in het advies van 26 april 2012 naar aanleiding van de decretaal opgelegde evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet. Ook het bepaalde in het ontwerpartikel 16.2.2., §1, lid 2 DABM, dat het programma aanbevelingen kan bevatten over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau en over de samenwerking tussen alle beleidsniveaus, stemt overeen met eerdere aanbevelingen van de Minaraad.

[17] **Het handhavingsprogramma moet meer zijn dan de som van de delen.** De Minaraad heeft echter ook steeds benadrukt dat, opdat het handhavingsprogramma effectief een meerwaarde kan bieden met het oog op een meer programmatorische handhaving, het meer moet zijn dan louter een bundeling van de individuele programma's van de verschillende handhavingsactoren. Dat dit vandaag in de praktijk nog onvoldoende het geval is, blijkt ook uit een analyse door de voorzitter en vaste secretaris van de VHRM.³¹ Positief in dat opzicht is alvast dat de stellers van het ontwerpdecreet zich hiervan bewust blijken, gegeven dat in de memorie wordt gesteld dat het overkoepelende deel niet volledig losstaat van de individuele programma's en dat het overkoepelende deel op termijn idealiter doorwerking vindt in de individuele programma's.

Een werkelijk strategisch handhavingsprogramma moet niet alleen het niveau van de individuele programma's overstijgen, maar moet bovendien sector- (zie ook *infra*, §19) en bestuursniveau-overschrijdende prioriteiten bevatten. De Minaraad herhaalt³² daarom zijn vraag om, naast de afstemming van de programma's van de gewestelijke actoren, ook effectief werk te maken van het interbestuurlijk overleg met de lokale en provinciale handhavingsactoren en om die actoren aan te moedigen en waar nodig te begeleiden om handhavingsprioriteiten te bepalen.

[18] **Veranker de inzet op openbare beleidslijnen voor opsporing, vervolging en sanctionering decretaal naar analogie met artikel 78 KBH.** Volgens het ontworpen artikel 16.2.2., §1 DABM moet het programma enkel overkoepelende beleidsdoelstellingen en -prioriteiten voor het gewestelijk handhavingsbeleid en een bundeling van de individuele prioriteiten omvatten. De invulling van het programma in het ontwerpdecreet lijkt daarmee eerder te zijn afgestemd op het huidige

²⁹ MINARAAD en SERV, Advies 12|026 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid, p. 10-11; MINARAAD en SERV, Advies 13|022 over de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet, §6, p.4; MINARAAD en SERV, Advies 14|003 over de wijziging van het Milieuhandhavingsbesluit, §6, p. 8.

³⁰ Art. 4 decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 21 januari 2014 (in werking getreden op 31 januari 2014).

³¹ M. FAURE en A. STAS, "De programma's en rapporten van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu: papier liegt niet", *TOO* 2018, p. 424.

³² MINARAAD en SERV, Advies 14|003 over de wijziging van het Milieuhandhavingsbesluit, §6, p. 8-9.

milieuhandhavingsprogramma dan op het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Zoals blijkt uit artikel 6.1.3., §1, lid 5 VCRO, worden momenteel immers een aantal cruciale beleidskeuzes gemaakt in het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Daarmee is de sturende kracht van het programma ruimtelijke ordening potentieel groter dan die van het milieuhandhavingsprogramma.³³

Hoewel het nog niet duidelijk is of het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (KBH) – dat momenteel overigens zelf het voorwerp uitmaakt van een evaluatie³⁴ – van toepassing zal worden verklaard op de handhaving van het omgevingsrecht, moet volgens de Minaraad wel ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid daarvan. Indien het KBH van toepassing zou worden, moet het omgevingshandhavingsprogramma in overeenstemming zijn met de algemene beleidslijnen voor opsporing en vervolging die de Vlaamse Regering vastlegt.³⁵ Ook indien het KBH niet van toepassing zou worden op het omgevingsrecht, verdient de inzet op openbare beleidslijnen voor opsporing, vervolging en sanctionering volgens de Minaraad navolging in de omgevingshandhaving.

De Minaraad benadrukt in dit opzicht inderdaad dat artikel 78 KBH, naast beleidslijnen voor opsporing en vervolging, ook een rechtsgrond biedt voor beleidskaders voor bestuurlijke *sanctionering* (§3, lid 1), die in voorkomend geval openbaar gemaakt *moeten* worden (§3, lid 2). In de memorie van toelichting bij het KBH wordt inderdaad erkend dat afhandeling in een bestuurlijke context, in tegenstelling tot een strafrechtelijke context, de mogelijkheid biedt om via algemene boetekaders meer eenheid te brengen in het beboetingsbeleid.³⁶ De afdeling handhaving van het departement Omgeving zou de bestuurlijke boetes nu weliswaar ook reeds bepalen op basis van indicatieve beslissingsbomen, maar die kaders zijn, voor zover de Minaraad bekend is, niet publiek beschikbaar. In het handhavingsrapport zou dan vervolgens gerapporteerd kunnen worden over de uitvoering van de beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering (zie hierover *infra*, §24).

[19] **Ontwikkel een visie op het begrip ‘omgeving’.** In zijn advies over het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning heeft de Minaraad reeds aangegeven dat het volgens de Raad een gemiste kans was dat destijds werd gekozen voor afzonderlijke programma’s voor milieu en ruimtelijke ordening in plaats voor een geïntegreerd programma.³⁷ Analoog aan de aanbeveling dat het overkoepelende programma meer moet zijn dan een bundeling van de programma’s van de individuele actoren, moet het geïntegreerde programma meer zijn dan louter een bundeling van de (tot op heden afzonderlijke) programma’s voor milieu en ruimtelijke ordening. Een eerste voorwaarde om deze aanbeveling te realiseren, is het omschrijven van het begrip

³³ Minaraad en SERV hebben dit ook reeds vastgesteld in advies 13|058 van 5 december 2013 over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, p. 13.

³⁴ De Minaraad heeft op 28 mei 2020 een advies op eigen initiatief uitgebracht over deze evaluatie: MINARAAD, Advies 20|006 over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving.

³⁵ Art. 78, §§1-2 KBH.

³⁶ Memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2018-19, nr. 1825/1, p. 110.

³⁷ MINARAAD en SERV, Advies 13|058 over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, §17, p. 17.

‘omgeving’, wat op zijn beurt kadert in een onderbouwde visie op het begrip ‘omgeving’ en op het ‘omgevingsdenken’.

- [20] **Waardering voor de adviesvraagplicht aan de actoren van verschillende bestuursniveaus.** De Minaraad waardeert alvast dat volgens het ontworpen artikel 16.2.2., §4, 2° DABM het ontwerp handhavingsprogramma voor advies wordt voorgelegd aan de strategische adviesraden Minaraad en SARO (a) en SERV (b). Aangezien het handhavingsprogramma ook aanbevelingen kan (en hopelijk zal) bevatten over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau, aangezien ook de provincies bevoegdheden hebben in het kader van de omgevingshandhaving en aangezien het ontworpen artikel 16.2.2., §4, 2° DABM een adviesvraagplicht invoert zowel ten aanzien van de bevoegde *gewestelijke* strategische adviesraden als ten aanzien van de VVSG en Vlinter, als belangenbehartigers van de (inter)gemeentelijke handhavingsactoren, vindt de Minaraad het logisch om het ontwerpprogramma ook voor advies voor te leggen aan VVP als belangenbehartiger van de *provinciale* handhavingsactoren. De Minaraad vraagt om ontwerpartikel 16.2.2., §4, 2° DABM in die zin aan te vullen. Een adviesvraagplicht aan VVP geeft de provinciebesturen extra mogelijkheden om de provinciale handhavingsprioriteiten te laten doorwerken naar de andere bestuursniveaus.

5 Over het geïntegreerde handhavingsrapport

5.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling

- [21] **Huidige regeling.** Artikel 16.2.5. DABM en artikel 6.1.3., §2 VCRO leggen de minimaal verplichte inhoud van respectievelijk het milieuhandhavingsrapport en het handhavingsrapport ruimtelijke ordening decretaal vast. Voor de opmaak van de rapporten heeft de VHRM, op grond van artikel 27 van zijn huishoudelijk reglement, interne procedures uitgewerkt. In de praktijk stelde het secretariaat van de VHRM, op basis van beslissingen van de werkgroepen en de plenaire vergadering, een ontwerpbericht op waarna alle leden en plaatsvervangers via een schriftelijke procedure de mogelijkheid kregen om opmerkingen te formuleren. Tot slot werd een aangepast ontwerp bezorgd aan de leden voor laatste nazicht alvorens het rapport definitief kon worden goedgekeurd door de plenaire raad.
- [22] **Toelichting bij het ontwerpdecreet.** Het milieuhandhavingsrapport en het handhavingsrapport ruimtelijke ordening worden geïntegreerd in een omgevingshandhavingsrapport. Momenteel worden de rapporten jaarlijks opgesteld, maar het ontwerpdecreet voorziet in een andere *timing*. De cijfers zullen nog op jaarlijkse basis worden opgevraagd en bijgehouden, maar een uitgebreide rapportering zal nog slechts plaatsvinden in het tweede jaar en op het einde van het vijfde jaar van een legislatuur. Of en in welke vorm de jaarlijkse cijfers openbaar mogen of moeten worden gemaakt, wordt bepaald bij uitvoeringsbesluit. Wel zouden de rapporten ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve toelichting bevatten en niet beperkt blijven tot het weergeven van de cijfers.

5.2 Aanbevelingen

- [23] **Veranker de verplichte inhoud van de rapporten decretaal.** Het ontworpen artikel 16.2.3. DABM bevat niet langer een opsomming van de onderdelen die de geïntegreerde rapporten minstens moeten omvatten. De memorie van toelichting bij dit artikel verduidelijkt dat er zal worden gerapporteerd over de uitvoering en evaluatie van de overkoepelende beleidsdoelstellingen en -prioriteiten uit het handavingsprogramma en over de uitvoering en evaluatie van de individuele handavingsprioriteiten, maar verder wordt de inhoud en opmaak van de rapporten verschoven naar een uitvoeringsbesluit.

De Minaraad vraagt om, minstens voor het kwantitatieve deel, de inhoud van het rapport blijvend decretaal te verankeren waarbij minstens de onderdelen opgesomd in huidig artikel 16.2.5. DABM en huidig artikel 6.1.3., §2 VCRO behouden blijven. De in die artikels opgesomde onderdelen – zoals cijfers over het aantal ingezette VTE, het aantal uitgevoerde controles en de resultaten daarvan, de mate waarin de verschillende handavingsinstrumenten gebruikt worden – kunnen beschouwd worden als basisgegevens die onmisbaar zijn voor een onderbouwde evaluatie van het handavingsbeleid.³⁸ Zoals hoger vermeld, helpt een decretaal kader ervoor te zorgen dat de rapportering daadwerkelijk en kwaliteitsvol gebeurt.³⁹ Een decretale rechtsgrond kan de Vlaamse Regering bovendien helpen om de responsgraad voor de handavingsrapporten op peil te houden. De verplicht opgelegde inhoud van de rapporten, in combinatie met een daarop afgestemde structuur, laat bovendien toe om de evolutie van die basisgegevens door de tijd op een efficiënte manier te overschouwen.

- [24] **Rapporteer niet alleen over het aantal, maar ook over de hoogte en de berekening van de opgelegde boetes en transacties.** In zijn advies van 28 mei 2020 over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving vroeg de Minaraad reeds om de rechtsonderhorige op korte termijn meer inzicht te verschaffen in de manier waarop de afdeling handhaving van het departement Omgeving de boetebedragen berekent in verschillende soorten dossiers.⁴⁰ De milieuhandavingsrapporten 2018⁴¹ en 2019 van de VHRM geven wel een overzicht van het aantal opgelegde alternatieve en exclusieve bestuurlijke geldboetes en bestuurlijke transacties, maar ze bevatten geen systematische weergave van de hoogte van de opgelegde boetes en transacties.⁴² Het omgevingshandavingsrapport 2019 van het departement Omgeving geeft wel een overzicht van het aantal boetes dat werd opgelegd per thema, alsook van het minimum,

³⁸ Zie in dezelfde zin: SUSTAINABILITY COLLEGE BRUGES (verder: SCB), Eindrapport Inhoud en opmaak handavingsrapport omgeving, december 2018, p. 12 nr. 7, p. 88 nr. 111.

³⁹ Zie ook: OESO, *Improving Governance with Policy Evaluation – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 35.

⁴⁰ MINARAAD, Advies 20|006 over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, §21, p. 13.

⁴¹ Het Milieuhandavingsrapport 2018 is een overzichtsrappport waarin op basis van de milieuhandavingsrapporten 2009-2017 een overzicht wordt gegeven van (de evolutie in) de cijfers per jaar voor de periode 2009-2018.

⁴² Zie reeds: C. BILLIET, "Bestuurlijke geldboetes en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op het omgevingsrecht" in J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Kluwer, 2016, p. 55-56.

het maximum, het gemiddelde en de mediaan van de boetebedragen⁴³, maar hiermee is nog niet duidelijk hoe de hoogte van de boetes en transacties wordt bepaald in functie van de decretaal bepaalde criteria⁴⁴ in artikel 16.4.29., §1 DABM en artikel 6.2.7., §1, lid 2 VCRO. De informatie die hierover doorstroomt, is nu vaak thematisch⁴⁵, niet altijd eenduidig⁴⁶ en alleszins niet eenduidig te interpreteren.

Zoals reeds aanbevolen in §18, bieden de handhavingsrapporten volgens de Minaraad een gepaste gelegenheid om te rapporteren over de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boetes en transacties en over hoe deze worden berekend. In navolging van zijn advies over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, en aansluitend bij de vraag om beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering vast te leggen en openbaar te maken (zie *supra*, §18), vraagt de Minaraad dan ook om, bijkomend aan de huidige verplichte onderdelen zoals benoemd in §23, in de rapporten een meer volledig inzicht te verschaffen in de hoogte en de proportionaliteit⁴⁷ van de opgelegde boetes en transacties voor verschillende categorieën misdrijven en inbreuken – dit vanzelfsprekend met respect voor de privacy en bedrijfsgeheimen van de gesanctioneerde (natuurlijke en rechts)personen.

[25] **De Minaraad onderschrijft de uitbreiding met een kwalitatieve analyse.** De Minaraad heeft de tot nog toe hoofdzakelijk kwantitatieve rapportering en het gebrek aan *outcome*- en impactindicatoren reeds in eerdere adviezen benoemd als een tekortkoming.⁴⁸ De dataverzameling en -verwerking in functie van de handhavingsrapporten en de rapportering daarover in publiceerbare documenten vergt een grote inspanning, zowel van de opstellers van de rapporten als van de respondenten. De meerwaarde van deze inspanning zou volgens de Raad echter substantieel verhoogd kunnen worden door de weergave van de cijfergegevens aan te vullen met contextgegevens en kwalitatieve analyses teneinde vaststellingen en tendensen niet alleen te beschrijven, maar ook op een onderbouwde manier te verklaren. Cijfers moeten geïnterpreteerd worden en krijgen vaak meer doorwerking als ze worden toegelicht en gekaderd in een breder verhaal.^{49, 50}

⁴³ DEPARTEMENT OMGEVING, Omgevingshandhavingsrapport 2019, p. 101-102.

⁴⁴ Zijnde de ernst van de inbreuk of het misdrijf, de frequentie waarmee en de omstandigheden waarin de inbreuk of het misdrijf werden gepleegd of beëindigd.

⁴⁵ Voor de sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven, zie bijv. K. DE CLERCQ en C. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven: het bestuurlijke bestraffingsbeleid in Vlaanderen" in C. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden*, Brugge, die Keure, 2018, p. 336, nr. 119.

⁴⁶ Zo stellen K. DE CLERCQ en C. BILLIET in de in voetnoot 45 vermelde referentie bijvoorbeeld vast dat de bestuurlijke geldboeten voor biodiversiteitsfeiten onderaan de uiterst ruime tariefvork liggen, terwijl VHRM-voorzitter M. FAURE bij de toelichting van de handhavingsrapporten 2019 in de Commissie Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van het Vlaams Parlement verwijst naar "de hoge boetes die door de Gewestelijke Entiteit worden opgelegd": Verslag van de gedachtewisseling over het Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening en het Milieuhandhavingsrapport, *Parl. St. Vlaams Parlement 2019-20*, nr. 377/1, p. 12-13.

⁴⁷ Met name door inzicht te verschaffen in hoe de hoogte van de boetes wordt afgestemd op de criteria in artikel 16.4.29., §1 DABM en artikel 6.2.7., §1, lid 2 VCRO.

⁴⁸ MINARAAD en SERV, Advies 12|026 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid, p. 12.

⁴⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Understanding our political nature – How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making?*, 2019, p. 45-51: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/understanding-our-political-nature-how-put-knowledge-and-reason-heart-political-decision>.

⁵⁰ Dit wordt ook erkend door de voorzitter en de vaste secretaris van de VHRM: M. FAURE en A. STAS, "De programma's en rapporten van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu: papier liegt niet", *TOO* 2018, p. 424.

In dezelfde zin wordt ook in het eindrapport van het *Sustainability College Bruges* (SCB) over de inhoud en opmaak van het (toekomstige) handhavingsrapport omgeving⁵¹ gepleit voor een nieuwe 'look & feel' van de rapportering, door de cijfergegevens voor te stellen 'op narratieve wijze, met duiding en illustraties, eventueel geflankeerd of gedragen door een interview met een vertegenwoordiger van een of meer handhavingsactoren'.⁵² Zoals ook het SCB benadrukt, hoeft de betrokkenheid van de actoren niet te betekenen dat de rapportering alleen maar een goednieuwsshow zou moeten zijn en is het belangrijk dat de opstellers/coördinatoren van het rapport een voldoende kritische blik bewaren.

De Minaraad onderschrijft dan ook het voornemen om de rapporten aan te vullen met een meer inhoudelijke en kwalitatieve analyse 'om een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken'⁵³.

[26] **Bijvoorbeeld voor volgende, thans niet eenduidig verklaarbare, vaststellingen.** Dat er nood is aan een meer diepgaande en gedifferentieerde analyse van sommige beschikbare cijfermatige informatie, blijkt bijvoorbeeld uit volgende vaststellingen.

- *Het aandeel controles waarbij wel of geen overtreding wordt vastgesteld.* In de handhavingsrapporten van de VHRM wordt van in het begin⁵⁴ vastgesteld dat, algemeen beschouwd, bij een minderheid van de uitgevoerde controles een overtreding wordt vastgesteld. Zo wordt sinds 2016 bij ongeveer een vijfde van de milieucontroles een overtreding vastgesteld.⁵⁵ Beschouwd over de periode 2009-2019 vertoont het aandeel milieucontroles waarbij een overtreding wordt vastgesteld een dalende tendens.⁵⁶ Bij de controles inzake ruimtelijke ordening daarentegen werd in 2018 bij gemiddeld 62,68% van de plaatsbezoeken wel een overtreding vastgesteld.⁵⁷ Wel gaan achter dit gemiddelde aandeel van 62,68% grote verschillen schuil tussen de bestuursniveaus. Terwijl de gewestelijke verbalisanten en de verbalisanten van de lokale politie bij resp. 85,06% en 86% van de door hen gedane plaatsbezoeken een schending vaststelden, stelden de gemeentelijke verbalisanten – die verantwoordelijk zijn voor de overgrote meerderheid van de plaatsbezoeken – 'slechts' bij 54,69% van de plaatsbezoeken een schending vast.

Bovenstaande vaststellingen kunnen op verschillende, soms elkaar uitsluitende, manieren verklaard worden. Is het lage aandeel milieucontroles waarbij een overtreding wordt vastgesteld een gevolg van onvoldoende risico-gebaseerd

⁵¹ Op 26 maart 2018 heeft het Vlaams Gewest een studieopdracht gegund aan het *Sustainability College Bruges* met als titel 'Inhoud en opmaak handhavingsrapport omgeving': SCB, Eindrapport Inhoud en opmaak handhavingsrapport omgeving, december 2018, p. 9 nr. 1.

⁵² SCB, Eindrapport Inhoud en opmaak handhavingsrapport omgeving, december 2018, p. 88 nr. 111.

⁵³ Memorie van toelichting bij artikel 6 van het ontwerpdecreet (ontworpen artikel 16.2.3., §2 DABM).

⁵⁴ Zie reeds: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2010, p. 102. Voor een overzicht in de periode 2009-2019, zie: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 67.

⁵⁵ VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 67; VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2019, p. 55-56.

⁵⁶ Terwijl in 2010-2013 nog bij ongeveer een derde van het aantal controles een overtreding werd vastgesteld, is dit aandeel afgenomen tot een vierde in 2014-2015, tot een vijfde in 2016-2018 en tot minder dan een vijfde in 2019.

⁵⁷ VHRM, Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2018, p. 31.

handhaven? Of eerder van het feit dat veel milieucontroles gebeuren conform een door EU-richtlijnen opgelegd programma voor routinematige milieu-inspecties⁵⁸ – wat dan zou impliceren dat er net wel programmatorisch en risico-gebaseerd wordt gehandhaafd – met name bij GPBV-bedrijven die dankzij hun interne milieuzorgsystemen gewoon weinig overtredingen begaan? Of zijn er veel controles op basis van klachten die dan later ongegrond blijken en waarbij dan geen overtreding werd vastgesteld? Hoewel de handhavingsrapporten van de VHRM recent een goede aanzet leveren om dergelijke vaststellingen te verklaren, zou de meerwaarde van de inspanning om al deze cijfers te verzamelen, volgens de Minaraad nog verhoogd kunnen worden door om te beginnen de cijfers meer te differentiëren (i.e. bij welk soort controles wordt bovengemiddeld vaak wel of net geen overtreding vastgesteld), en vervolgens door de theoretisch mogelijke verklaringen te toetsen in de praktijk. Soms sluit de ene verklaring immers de andere uit en de echte vraag is dan welke van de mogelijke verklaringen ‘de echte’, of meest waarschijnlijke, is.

- *Het aandeel bestuurlijke boetes waartegen beroep wordt aangetekend.* De relatief lage beroepsgraad⁵⁹ levert een tweede vaststelling waarvoor verschillende verklaringen plausibel zijn – en circuleren⁶⁰. Een meer gedetailleerde rapportering over de hoogte en berekening van de bestuurlijke boetes en transacties zoals hoger in dit advies werd gevraagd (*supra* §24), kan in dit verband alvast ook leerrijk zijn.
- *Het hoge aantal ingedeelde, maar niet-vergunde/aangemelde inrichtingen.* In de bevraging voor het milieuhandhavingsrapport 2018 gaven de responderende gemeenten aan kennis te hebben van 3.173 vergunnings- of meldingsplichtige, maar niet-vergunde/aangemelde ingedeelde inrichtingen op hun grondgebied.⁶¹ In 2019 gaat het zelfs over 4.455 ingedeelde, maar niet-vergunde/aangemelde inrichtingen.⁶² De Minaraad ondersteunt het voornemen in de beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 38) om prioriteit te geven aan de handhaving van onvergunde inrichtingen en kijkt uit naar de resultaten van de studie die hierover wordt voorbereid.

[27] **Veranker ook de opmaak van een kwalitatieve toelichting decretaal.** Om te garanderen dat de voorgenomen kwalitatieve analyses effectief gebeuren, is het volgens de Minaraad aangewezen om ook hiervoor een decretale verplichting op te nemen. In de

⁵⁸ Bijvoorbeeld op grond van artikel 23.4 van Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

⁵⁹ In de periode 2009-2018, werd gemiddeld tegen 5,4% van de opgelegde alternatieve boetes en tegen gemiddeld 7% van de exclusieve geldboetes een beroep ingediend bij het Handhavingscollege: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 124-125. In 2019 werd tegen 6,5% van de alternatieve boetes en tegen 8,9% van de exclusieve boetes een beroep ingediend bij het Handhavingscollege: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2019, p. 108.

⁶⁰ Deze kwestie werd bijvoorbeeld ook besproken tijdens de gedachtewisseling in de Commissie Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van het Vlaams Parlement over de meest recente handhavingsrapporten milieu en ruimtelijke ordening: Verslag van de gedachtewisseling over het Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening en het Milieuhandhavingsrapport, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2019-20, nr. 377/1, p. 8, 12-13.

⁶¹ VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 51-52.

⁶² VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2019, p. 43-44.

memorie van toelichting wel vermeld dat de bevraging ook een meer kwalitatieve en inhoudelijke toelichting *zal* inhouden, maar het ontworpen artikel 16.2.3., §2, 3 DABM zelf bepaalt alleen dat met het oog op de periodieke rapportering bijkomend aan de cijfermatige informatie een bijbehorende toelichting *kan* worden gevraagd. Bovendien geeft ook de memorie geen verdere toelichting bij hoe de Vlaamse Regering de ‘inhoudelijke en meer kwalitatieve’ toelichting beoogt vorm te geven. Om te verzekeren dat de kwalitatieve toelichting ook kwaliteitsvol gebeurt, vraagt de Minaraad om in het decreet, of minstens in de memorie, te verduidelijken wat dit voornemen precies inhoudt en hoe het zal worden gerealiseerd.

Een kwalitatieve analyse is gericht op het doorgronden van complexe vraagstukken – onder meer het zoeken naar en het doorgronden van patronen in de omgevingshandhaving, het ontwikkelen en meten van *outcome*-indicatoren. Dit moet methodologisch goed worden voorbereid en gebeurt bij voorkeur op een door de tijd consistente manier. Verder moet volgens de Minaraad ook rekening worden gehouden met de in het verleden fluctuerende responsgraad in het kader van de opmaak van de milieuhandavingsrapporten, en, in dat opzicht, met de nood om te zorgen voor een goed evenwicht tussen de benodigde informatie enerzijds en de tijdsinvestering die het verzamelen en overmaken van deze informatie vergt van de bevroegde handavingsactoren anderzijds.

[28] **Veranker de plicht tot tijdige publicatie van de cijfers op jaarbasis decretaal.** In hun huidige vorm bevatten de rapporten een evaluatie van het gewestelijke handavingsbeleid van het afgelopen kalenderjaar en, op basis van die evaluatie, een inventaris van opgedane inzichten in functie van de verbetering van de regelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering alsook aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het handavingsbeleid.⁶³ Opdat deze aanbevelingen effectief kunnen leiden tot een eventuele bijsturing van het beleid, is het noodzakelijk dat de rapportering gebeurt zo snel mogelijk na het afsluiten van een kalenderjaar (jaar x).⁶⁴ De dataverzameling, -verwerking, en -rapportering is echter een arbeidsintensieve opdracht en goedkeuring en publicatie van het definitieve rapport lieten in het verleden soms lang op zich wachten (publicatie op het einde van het jaar x+1 of in jaar x+2) waardoor de bruikbaarheid ervan verminderde.

De Minaraad kan de bepaling om nog slechts in het tweede en op het einde van het vijfde jaar van een legislatuur een volwaardig geïntegreerd rapport op te stellen, onderschrijven, zij het alleen op voorwaarde dat de data effectief en tijdig (i.e. zo snel mogelijk na het einde van het kalenderjaar) blijvend op jaarlijkse basis worden verzameld, verwerkt en actief digitaal openbaar gemaakt. Het ontworpen artikel 16.2.3. DABM bepaalt wel dat de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de VCRO en het decreet omgevingsvergunning alle cijfermatige informatie

⁶³ Art. 16.2.5., lid 3 DABM; art. 6.1.3., §2, lid 2 VCRO.

⁶⁴ Zie ook: OESO, *Improving Governance with Policy Evaluations – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 28: “(...) another key element is the issue of the timeliness of the evaluation results, that is, whether they arrive at the time of decision-making.”

waarover ze beschikken jaarlijks ter beschikking moeten⁶⁵ of kunnen⁶⁶ stellen (§2), maar het bepaalt niet dat het departement Omgeving de aangeleverde cijfermatige informatie ook jaarlijks moet verwerken en op een leesbare manier openbaar moet maken.⁶⁷ Cijfers op jaarbasis zijn noodzakelijk om de vinger aan de pols te houden en om in de uitgebreidere rapportering op het einde van de legislatuur trends te kunnen detecteren en interpreteren.

De Minaraad vraagt dan ook om nieuw artikel 16.2.3. DABM aan te vullen met een verplichting om de cijfers op jaarbasis niet alleen te verzamelen, maar ook te verwerken en actief openbaar te maken.

[29] **De Minaraad ondersteunt de uitbouw van een expertisenetwerk binnen het beleidsdomein...** Op basis van het ontworpen artikel 16.2.3. DABM wordt de Vlaamse Regering (*de facto* het departement Omgeving) verantwoordelijk voor de opmaak en vaststelling van het geïntegreerde handavingsrapport. Het ontwerpdecreet noch de memorie verduidelijken welke afdeling binnen het departement Omgeving *de facto* verantwoordelijk zal zijn voor de opmaak van de rapporten. Wel ziet de Minaraad hier een verband met het voornemen in de beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 24) om binnen het beleidsdomein een netwerk uit te bouwen van de administratie-interne expertise in functie van een betere afstemming en onderlinge versterking van de wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van het omgevingsbeleid. De Minaraad onderschrijft het voornemen om de capaciteit te versterken in functie van een betere onderbouwing van de strategische beleidskeuzes in het omgevingsbeleid.

[30] **...maar vraagt om het middenveld blijvend te betrekken bij de rapportering.** In de huidige situatie hebben alle leden van de VHRM via de interne procedures die de Raad heeft ontwikkeld voor de opmaak van de handavingsrapporten, *de facto* inspraak bij de totstandkoming van deze rapporten. Als het ontwerpdecreet op dit punt ongewijzigd wordt goedgekeurd, zullen de rapporten in de toekomst echter worden opgesteld en vastgesteld door een politiek orgaan zonder dat duidelijk is of en hoe het maatschappelijke, onafhankelijke, perspectief van de in de Minaraad vertegenwoordigde middenveldorganisaties hierin nog enige rol zal hebben. Zoals gesteld in §13, vormt de betrokkenheid van de in de Raad vertegenwoordigde organisaties bij de totstandkoming van de rapporten een meerwaarde en waarborg die volgens de Minaraad ook in de toekomst behouden zou moeten blijven – zij het mogelijk op basis van een meer geschikte formule.

Minaraad, SERV en SARO zullen – op basis van het ontworpen artikel 16.2.2., §4 DABM – in de toekomst wel nog om advies gevraagd worden over het ontwerp handavingsprogramma, maar het is nog niet duidelijk of de strategische adviesraden ook een rol krijgen bij de rapportering. In tegenstelling tot huidig artikel 16.2.5., lid 5

⁶⁵ De overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest.

⁶⁶ De overheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is.

⁶⁷ Het ontworpen artikel 16.2.3., §4 DABM bepaalt enkel dat de Vlaamse Regering nadere regels *kan* vaststellen voor de jaarlijkse publicatie van de cijfermatige informatie.

DABM (voor het milieuhandavingsrapport), bepaalt ontwerpartikel 16.2.3., §3 DABM ook niet langer dat de Vlaamse Regering het rapport moet bezorgen aan de adviesraden (enkel mededeling aan het Vlaams Parlement is voorzien). Aansluitend bij zijn vraag om decretaal te verankeren dat het departement Omgeving de cijfers op jaarbasis openbaar moet maken, vraagt de Minaraad om in het decreet op te nemen dat de handavingsrapporten aan de Raad moeten worden overgemaakt.

Hoewel het volgens de memorie niet de bedoeling is om het forum voor handavingsactoren dat met ontwerpartikel 16.2.4. DABM wordt opgericht eigen taken te geven, zou het volgens de Minaraad toch een goede piste zijn om ook het forum te benutten als klankbord, of als een soort van stuurgroep, voor de opmaak van de rapporten.

6 Over het forum voor handavingsactoren

6.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling

[31] **Huidige regeling.** Titel XVI DABM bevat een, ten opzichte van het ontwerpdecreet, relatief uitgebreide decretale regeling van de taakstelling, samenstelling, organisatie en werking van de VHRM. In uitvoering van artikel 16.2.9. DABM beschikt de VHRM bovendien over een huishoudelijk reglement waarin de interne organisatie en werking van de raad worden geregeld.

[32] **Toelichting bij het ontwerpdecreet.** Voorliggend ontwerpdecreet voorziet in de oprichting van een netwerk- en kennisplatform voor de handavingspartners die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de handhaving van de ruimtelijke ordening en de handhaving van de omgevingsvergunning. Het oprichtingsartikel bevat geen verdere informatie over de taakstelling, samenstelling, werking of organisatie van dit forum. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het forum als doel heeft om door middel van kennis-, informatie- en expertise-uitwisseling de optimale uitvoering van de eigen taken van de verschillende handavingsactoren te faciliteren, maar dat het geen eigen taken zal krijgen, dat de organisatie van het forum wordt gewaarborgd door het departement Omgeving en dat niet meer zal worden gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen.

6.2 Aanbevelingen

[33] **De Minaraad waardeert het systematische en interbestuurlijke overleg in de VHRM.** Een van de kerntaken van de VHRM was het organiseren van systematisch overleg tussen alle betrokken overheden – lokale, Vlaamse en federale, bestuurlijke en strafrechtelijke – die belast zijn met de handhaving van de milieuwetgeving en, sinds 2014, de VCRO en het decreet omgevingsvergunning. De Minaraad waardeert de manier waarop de VHRM deze functie in haar meer dan tienjarige bestaan heeft vervuld.

[34] **Veranker de opdrachten, samenstelling en werking van het forum decretaal.** Het ontwerpdecreet beperkt zich tot het oprichten, in de zin van het verankeren van het

bestaan, van een forum voor handhavingsactoren in de vorm van een netwerk. Ook de memorie geeft slechts weinig informatie over de opdrachten, samenstelling, organisatie en werking van het forum. Er wordt ook niet verwezen naar een uitvoeringsbesluit of huishoudelijk reglement waarin een en ander verder zou worden geregeld. In lijn met de vraag in §11 naar de achterliggende motivering voor de voorliggende hervorming, die zal resulteren in de afbouw van verschillende decretale waarborgen, zou de Minaraad ook wat betreft het forum graag vernemen of het niet langer voorzien van een decretale verankering van de opdrachten, samenstelling en organisatie van het forum gebaseerd is op een evaluatie van de huidige regeling. Heeft er bijvoorbeeld een evaluatie plaatsgevonden waaruit bleek dat de decretale bepalingen over de taakstelling en werking van de VHRM op de ene of andere manier te formalistisch of ineffectief waren? Gelet op het wezenlijke belang van structureel overleg en samenwerking tussen handhavingsactoren van verschillende bestuursniveaus, en in lijn met zijn vraag om in te zetten op openbare beleidslijnen voor opsporing, vervolging en sanctionering, en om de minimale inhoud van het handhavingsrapport decretaal te verankeren, vraagt de Minaraad om ook de opdrachten, samenstelling (zie hierover *infra*, §36) en werking van het forum blijvend decretaal te verankeren.

[35] **Verduidelijk de finaliteit van het forum.** Om in een netwerkverband tot een duurzame en productieve samenwerking te komen, is het belangrijk dat er een context kan ontstaan waarin actoren gemotiveerd worden en blijven om tijd en middelen te investeren in de samenwerking en waarin onderling vertrouwen kan ontstaan. Onderling vertrouwen leidt tot meer en intensievere uitwisseling van kennis, informatie en expertise – wat het forum precies beoogt te faciliteren. Een eerste stap om die randvoorwaarden te realiseren en om de beoogde handhavingsactoren te overtuigen van de meerwaarde van deelname aan en investering in het netwerk, is volgens de Minaraad het nauwkeuriger omschrijven van de finaliteit van het forum. Ook vanuit de vraag naar de effectiviteit van dit netwerk/platform/forum⁶⁸ (wanneer kan de werking ervan worden beschouwd als een succes en wanneer is er nood aan bijsturing), is een meer precieze aflijning van de finaliteit ervan aangewezen.

Volgens de memorie van toelichting is wat wordt opgericht een *‘netwerk- en kennisplatform dat dienst doet een forum voor de handhavers’*. Ook in de eerste zin van het ontworpen artikel 16.2.4. DABM wordt gesproken over *‘een netwerk- en kennisplatform’* en vervolgens, in de tweede zin, over een *‘forum’*. De stelling in de memorie dat het forum alleen als doel heeft om de uitvoering van de eigen kerntaken van de leden te faciliteren, maar dat het geen eigen taken zal krijgen, doet vermoeden dat wat wordt beoogd een forumfunctie in de strikte zin van het woord is, i.e. een platform om vrijblijvend van gedachten te wisselen, zonder meer. Volgens de Minaraad zou de in het forum verzamelde kennis beter benut kunnen worden door de rol van het forum ambitieuzer en minder vrijblijvend op te vatten, bijvoorbeeld door het te belasten met:

⁶⁸ D. VERLET en J. DE CORTE, “Nieuwe organisatievormen, nieuwe uitdagingen: het evalueren van samenwerking via netwerken”, *VTOM* 2018, 74, 78-79.

- *Een overlegfunctie*, die, in tegenstelling tot een loutere forumfunctie, gericht is op meer concrete output, zoals adviezen aan beleidsmakers, inspraak in besluitvormingsprocessen, ...
- *Beleidsmatige (operationele) advisering*. Strategische advisering zou weliswaar een taak worden van de (nog op te richten) Omgevingsraad, maar 1) dat is het op grond van artikel III.94, §1 Bestuursdecreet sowieso, 2) de samenstelling, expertise en voor handhaving beschikbare tijd van een strategische adviesraad zijn niet te vergelijken met die van een forum dat bestaat uit handhavingsactoren.
- *De opmaak van het handhavingsprogramma en -rapporten*. De VHRM heeft interne procedures uitgewerkt voor de opmaak van de handhavingsprogramma's en -rapporten. Beide documenten komen tot stand op basis van een ontwerpdocument door het secretariaat en inspraak van de leden. Op basis van het ontwerpdecreet krijgt het departement Omgeving de opdracht om de programma's en -rapporten op te stellen. Volgens de Minaraad zou het een meerwaarde zijn om de actoren die vertegenwoordigd zijn in het forum actief te betrekken bij de opmaak en redactie van beide documenten.

[36] **Betrek ook de lokale en federale handhavingsactoren in het forum.** Wat betreft de samenstelling van het forum wordt in de tekst van het ontwerpdecreet en in de memorie enkel vermeld dat het forum wordt georganiseerd voor de handhavingspartners die betrokken zijn bij de handhaving van de milieuwetgeving, de VCRO en het decreet omgevingsvergunning. In de context van bestuurlijke handhaving is er nood aan samenwerking tussen lokale, Vlaamse en federale handhavingsactoren, die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk optreden. De betrokken actoren zijn dus niet alleen de Vlaamse inspectiediensten. De (inter)gemeentelijke en provinciale toezichthouders, de federale en lokale politie en de parketten zijn onmisbare partners in de handhavingsketen.⁶⁹ Op grond van artikel 16.2.7., §2 DABM zijn/waren in de VHRM ook de VVSG, de VVP, de federale en lokale politie en de parketten vertegenwoordigd – een vertegenwoordiging die bovendien geëffectueerd werd door hun systematische deelname aan de plenaire vergaderingen van de VHRM. Hoewel de brede samenstelling van de VHRM de besluitvorming weliswaar kon bemoeilijken, was de mogelijkheid van overleg tussen actoren van verschillende bestuursniveaus ook net een meerwaarde van de VHRM die volgens de Minaraad absoluut behouden moet blijven in het nieuwe forum.

[37] **Zorg voor een inhoudelijke en procesmatige omkadering.** Een vorm van netwerkmanagement⁷⁰ en -leiderschap⁷¹, en een vorm van procesmanagement, blijken belangrijke voorwaarden om een duurzame, productieve en op vertrouwen gebaseerde samenwerking via netwerken te realiseren. Dit geldt des te meer in de complexe en

⁶⁹ De Beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 39) vermeldt ter zake: “We verbeteren de handhaving van de omgevingsregelgeving door een integrerende en verbindende samenwerking op te zetten met alle betrokken actoren: natuurinspectie, omgevingsambtenaren, politie, bos- en veldwachters, GAS-ambtenaren en het openbaar ministerie.”

⁷⁰ J. EDELENBOS, “Rol van management en vertrouwen in netwerken”, VTOM 2020, 15-16.

⁷¹ K. MARICHAL, “Het profiel van de netwerkleider”, VTOM 2020, 30.

interbestuurlijke context van handhaving. Om een op vrijwilligheid gebaseerde samenwerking in een netwerk tussen een dergelijke diversiteit aan actoren effectief en efficiënt te laten verlopen, is er volgens de Minaraad dan ook nood aan een minimale inhoudelijke en procesmatige omkadering van het forum, bijvoorbeeld in de vorm van:

- *Procesmanagement* waarmee de leden blijvend gemotiveerd worden, waarmee de interacties tussen de verschillende actoren in goede banen worden geleid en waarmee het vertrouwen in de naleving van onderlinge afspraken kan worden verhoogd.
- *Een afsprakenkader en een minimale formalisering van het gebeuren.* Conform artikel 16.2.9. DABM beschikt de VHRM over een huishoudelijk reglement⁷² waarin onder meer een minimale vergaderfrequentie, de wijze van vergaderen en geldig beraadslagen, de bevoegdheden van de voorzitter, ondervoorzitter en secretaris en de indeling werkgroepen worden geregeld. De VHRM beschikt ook over interne procedures voor de opmaak van de handhavingsprogramma's en -rapporten en over een communicatiebeleid. Zonder daarom het formalisme van de VHRM te moeten evenaren, is een minimale omkadering van het forum volgens de Minaraad wel aangewezen. Zo kan bijvoorbeeld een minimale vergaderfrequentie het voortbestaan van het forum waarborgen. De Minaraad pleit in dit verband alvast voor een vooraf bepaalde agenda en verslaggeving door een externe partij, om het vertrouwen en de bereidheid tot spreken in het forum te verhogen, in het bijzonder in hoofde van de actoren die niet onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen. Een procedure voor de opmaak van het handhavingsprogramma en -rapport waarborgt dan weer de inspraak van de handhavingsactoren en kan de kwaliteit ervan verhogen.

[38] **Benut de kennis van de strategische adviesraden.** Hoewel het ontwerpdecreet en de memorie zich hier niet over uitspreken, kan uit de beschikbare informatie worden afgeleid dat de strategische adviesraden – die momenteel wel vertegenwoordigd zijn in de VHRM⁷³ – niet langer vertegenwoordigd zullen zijn in het forum. De strategische adviesraden vertegenwoordigen (Vlaamse) *middenveldorganisaties* waarvan de leden vaak het voorwerp uitmaken van bestuurlijke handhaving. In dat opzicht kunnen de adviesraden – als aanvulling op de (per hypothese lokale, Vlaamse en federale) *expertise* vertegenwoordigd in het forum – volgens de Minaraad nochtans een goed klankbord vormen wat betreft de uitvoering en knelpunten van het Vlaamse handhavingsbeleid (over het belang van maatschappelijke betrokkenheid bij de vormgeving en evaluatie van het beleid, zie ook *supra* §13). De Raad vraagt dan ook om deze bestaande overlegfora te gebruiken, bijvoorbeeld door deze op een ernstige manier te bevragen over strategische kwesties in het omgevingshandhavingsbeleid.

In de beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 23) wordt het verband tussen het forum en de op te richten Omgevingsraad als volgt verwoord: “*Ik geloof sterk in kennisuitwisseling*”

⁷² Het huishoudelijk reglement van de VHRM is beschikbaar op: <http://www.vhrm.be/over-ons>.

⁷³ Op grond van artikel 16.2.7., §2, lid 1, 6°, 7° en 8° hebben Minaraad, SARO en SERV elk een vertegenwoordiger met plaatsvervanger in de VHRM.

tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de verschillende handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en -verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen. (eigen onderstreping)” In de nota aan de Vlaamse Regering over het voorliggende ontwerpdecreet wordt de oprichting van de Omgevingsraad vermeld als een stap in het verdere traject.

Hoewel Minaraad en SARO geen vertegenwoordiger meer zullen hebben in het forum, lijkt het dus wel de bedoeling te zijn dat Minaraad en SARO, c.q. de Omgevingsraad, worden belast met een opdracht ten aanzien van de in het forum vertegenwoordigde handhavingsactoren, wat impliceert dat de Omgevingsraad toch wordt geacht om op de ene of andere manier tot een samenwerking te komen met het forum. Het secretariaat van de Minaraad heeft eerder reeds actief meegewerkt aan en nagedacht over de vormgeving van de Omgevingsraad en de Minaraad wenst het proces tot oprichting van de Omgevingsraad ook in de toekomst constructief te ondersteunen.

Wat betreft de taken en verplichtingen ten aanzien van de actoren in het forum, waarnaar de beleidsnota verwijst, herinnert de Raad ook aan zijn hoger geformuleerde vraag om de cijfermatige informatie die wordt verzameld voor de handhavingsrapporten effectief en tijdig op jaarbasis te verzamelen, te verwerken en actief openbaar te maken en om de handhavingsrapporten over te maken aan de Minaraad. Beide gegevenssoorten vormen noodzakelijke informatie die de Minaraad toelaat om, indien aangewezen, op eigen initiatief te adviseren over het handhavingsbeleid.

De Minaraad vindt het in dit opzicht ook alvast positief dat het ontwerpdecreet bepaalt dat het handhavingsprogramma voor advies wordt voorgelegd aan de strategische adviesraden. Het advies op eigen initiatief van Minaraad en SERV over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid en het advies op eigen initiatief van de Minaraad over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, waarnaar hoger reeds verwezen, tonen alvast dat de raden beschikken over de nodige expertise daarvoor.