

Advies

Omgevingshandhavingsprogramma

Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in artikel 16.2.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 6.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Datum van goedkeuring	voor de SARO – 23/11/2022 voor de Minaraad – 24/11/2022 voor de SERV – 28/11/2022
-----------------------	---

Volgnummer	voor de Minaraad – 2022 025 voor de SARO – 2022 025
------------	--

Coördinator + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
---------------------------	--

Co-auteur + e-mailadres	Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be Annick Lamote, alamote@serv.be Bea Kayaerts, bea.kayaerts@vlaanderen.be
-------------------------	---

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Situering van het omgevingshandhavingsprogramma.....	5
Advies.....	6
1 Omgevingshandhaving is belangrijk – evenals programmatie ervan.....	6
2 Aanbevelingen op het niveau van strategiebepaling.....	7
3 Aanbevelingen op het niveau van operationele doelen	9
3.1 Operationele doelen bij SD.1. – bijdrage tot omgevingsbeleid.....	9
3.2 Operationele doelen bij SD.2. – effectiviteit en efficiëntie.....	10
3.3 Operationele doelen bij SD.3. – samenwerking.....	10
3.4 Operationele doelen bij SD.4. – evaluatie en digitalisatie	11
4 Implementatie en prospectie	12
Bijlage 1.....	14
Bibliografie.....	16

Krachtlijnen

Voor de Raden is een gedegen handhaving het sluitstuk van een goed omgevingsbeleid. Handhaving is niet alleen noodzakelijk om resultaten te bekomen op het vlak van de omgevingskwaliteit: het leidt ook tot een *level playing field* tussen alle betrokkenen. Het is dan ook positief dat er een geïntegreerd programma voorligt, in lijn met de beleidsverklaringen en decreetwijzigingen van het recente verleden. Om daadwerkelijk tot geïntegreerde handhaving te komen, zal men erin moeten slagen dat alle actoren zich het omgevingsdenken eigen maken.

De Raden scharen zich achter de vier geselecteerde strategische doelen. Bij de derde strategische doelstellingen, betreffende de samenwerking, suggereren de Raden om ook buiten 'het wereldje' van de handhavers te treden en ook expliciet 'externe' samenwerking te zoeken met de regelgevers, de instanties die verordenende beslissingen nemen en de vergunningverleners. De strategische aandacht voor omgevingshandhaving van lokale besturen, in de vorm van aanbevelingen, is goed, maar het is verwonderlijk dat er geen aanbevelingen meegegeven worden aan het provinciale niveau.

De signalen van de laatste jaren duiden op het probleem van beschikbaarheid van voldoende mensen en middelen voor omgevingshandhaving. In het programma wordt hierover geen getalsmatig inzicht verschaft. Er is weliswaar in diverse acties voorzien die dit capaciteitsprobleem direct of indirect zouden aanpakken, maar de Raden bevelen aan om dit probleem in zijn samenhang voorrang te geven. Mocht blijken dat de voorgenomen maatregelen niet volstaan, moet bekeken worden of er verdere stappen nodig zijn.

Voor het overige hebben de Raden vragen, bemerkingen en suggesties inzake de status van de handhavingsprioriteiten, over de rechten van derde-belanghebbenden, betreffende het belang van goede coördinatie op het terrein, bij de kansen van intergemeentelijke organisatie van de handhaving, inzake de nood aan terugvloei van handhavingsinkomsten naar de betrokken lokale besturen, bij het vooruitzicht op een gedegen evaluatie – inclusief *outcome*-evaluatie – en over de voornemens inzake digitalisering.

Prospectief wijzen de raden op het gegeven dat er zowel een integratie-operatie zou plaatsgrijpen als een implementatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving voor het omgevingsdomein. Beide tegelijkertijd doorvoeren zal wellicht wat zwaar zijn. Tot slot is er de aankomende hervorming van de Europese Richtlijn Milieustrafrecht, die gaandeweg in het denken meegenomen zal moeten worden.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	25 oktober 2022
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen van het Milieubeleid, art. 16.2.2., §4
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	Minaraad in samenwerking met SARO en SERV
Overlegcommissie	Werkgroep Regelgeving & Governance van de Minaraad
Betrokken experts	Vanwege het Departement Omgeving verstreken afdelingshoofd Christoph Pelgrims (afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning) en afdelingshoofd Sigrid Raedschelders (afdeling Inspectie en Handhaving) een toelichting bij het voorgelegde dossier.
Vergaderingen: soort + datum	Toelichting op 9 november 2022 Elektronische werkgroepsvergadering op 16 november 2022 Raadszitting SARO, 23 november 2022 Raadszitting Minaraad, 24 november 2022 Raadszitting SERV, 28 november 2022

De SERV, SARO en Minaraad ontvingen op 25 oktober de vraag om advies over het omgevingshandhavingsprogramma en besloten zeer snel tot een gezamenlijk traject. De combinatie van adviestermijn van één maand met de tussenliggende snipperdagen, maakte wel dat dit advies in praktijk op zeer korte tijd is moeten tot stand komen. De toelichting die gegeven werd door afdelingshoofden Christoph Pelgrims en Sigrid Raedschelders was behulpzaam en de Raden danken de sprekers hiervoor.

Hetgeen formeel voorligt, is een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in artikel 16.2.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 6.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het bij dit besluit toegevoegde omgevingshandhavingsprogramma is evenwel het eigenlijke voorwerp van de adviesvraag. Het omvat een kerndocument van een 30-tal pagina's, samen met 42 pagina's bijlagen. Het programmadocument zelf bevat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en afgestemd omgevingshandhavingsbeleid. De bijlagen hebben betrekking op: de gewestelijke handhavingsprioriteiten en individuele handhavingsprioriteiten, de methodologie voor macro-risicoanalyse, de instrumenten van nalevingsbevordering, de inzet rechterlijke herstel- en bestuurlijke maatregelen bij ruimtelijke ordening, mogelijke indicatoren voor monitoring van de acties, mogelijke indicatoren voor monitoring van de gewestelijke prioriteiten, bundeling van de individuele handhavingsprioriteiten van de handhavingsinstanties en aanbevelingen over omgevingshandhaving voor lokale besturen.

Situering van het omgevingshandhavingsprogramma

- [1] **Aangekondigd in regeerakkoord en beleidsnota.** Dat er een geïntegreerd handhavingsprogramma zou komen voor het omgevingsbeleid, bleek al uit het Regeerakkoord 2019-2024: *“We ontwikkelen een methodologie voor risico analyse die een basis vormt voor het actualiseren en stroomlijnen van de beleidslijnen en prioriteiten voor handhaving van ruimtelijke ordening en milieubeleid en voor het opstellen van een strategisch meer-jaren-handhavingsprogramma.”*¹ In de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 maakte de bevoegde minister duidelijk dat ze hiertoe een rechtsgrond zou scheppen: *“Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat dit alles kan uitgerold worden en zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan nemen.”*²
- [2] **Wettelijke grondslag.** De opmaak van een omgevingshandhavingsprogramma en de daarbij te volgen procedure is vastgelegd in artikel 16.2.2. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals toegevoegd bij decreet van 26 februari 2021. Het handhavingsprogramma moet aldus *“de overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en afgestemd omgevingshandhavingsbeleid”* bevatten en *“de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten van de handhavingsinstanties”* bundelen.
- [3] **Opvolger van voorgaande programma’s.** Voorliggend ontwerpprogramma vormt aldus de opvolger van het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening van 18 november 2015³ en het Milieuhandhavingsprogramma 2015-2019 van 22 april 2016⁴.
- [4] **Aanbevelingen uit de actualiteit van het omgevingsbeleid zijn mee verwerkt.** Het voorliggende ontwerp-omgevingshandhavingsprogramma houdt rekening met de aanbevelingen geformuleerd door de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS⁵ en de resultaten van de Systemaudit inzake handhaving die liep bij Audit Vlaanderen⁶. Ook de aanbevelingen van het Milieuhandhavingsrapport 2019⁷ en het handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2019⁸ van de VRHM zijn meegenomen.

¹ [Vlaamse regering 2019-2024, regeerakkoord \(vlaanderen.be\)](#), pag. 166 e.v.

² [32243 \(vlaanderen.be\)](#), OD 4. Een forum voor handhavers als netwerk van kennisuitwisseling, pag. 23

³ [handhavingsprogramma RO.pdf \(vlaanderen.be\)](#)

⁴ [Milieuhandhavingsprogramma 2015-2019 \(vlaanderen.be\)](#)

⁵ Verslag van 28 maart 2022, Parl.St. VI.Parl. 844 (2021-2022)

⁶ Ontwerprapport ‘Systemaudit Handhaving Milieuhygiëne’, Audit Vlaanderen, 3 juni 2022.

⁷ Mededeling aan de Vlaamse Regering op 13 november 2020 (VR 2020 1311 MED.0355/2)

⁸ Mededeling aan de Vlaamse Regering op 20 november 2020 (VR 2020 2011 DOC.0360/2)

Advies

1 Omgevingshandhaving is belangrijk – evenals programmatie ervan

[5] **Het belang van adequate omgevingshandhaving.** Volgens de Raden is een gedegen handhaving het sluitstuk van een goed omgevingsbeleid. Handhaving is niet alleen noodzakelijk om resultaten te bekomen op het vlak van de omgevingskwaliteit: het leidt ook tot een *level playing field* tussen allen die zich aan de bepalingen van het omgevingsrecht moeten houden. Een adequaat handhavingsbeleid beantwoordt aan volgende eigenschappen:⁹

- het is effectief, wat betekent dat het ertoe bijdraagt dat het omgevingsrecht in de feiten wordt nageleefd;
- het is efficiënt, wat wil zeggen dat de beoogde naleving worden bereikt met een minimale inzet van middelen door zowel handhavers als burgers en bedrijven;
- het is coherent, wat inhoudt dat men versnippering, overlappingsen en leemtes weg kan werken of door georganiseerde samenwerking kan remediëren;
- het is rechtmatig, wat maakt dat het overeenstemt met eisen die gelden vanuit juridisch en democratisch oogpunt evenals met algemene rechtsbeginselen.

[6] **Positief dat er een geïntegreerd programma voorligt.** De Raden pleiten al lang voor een krachtige programmatische aanpak van de handhaving. Dit impliceert *“een proces waarin handhavers, samen met andere partijen die bij de handhaving [...] een rol spelen de risico’s van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen en vervolgens de interventiestrategie opstellen. Het is een methode die overheden in hun rol van handhaver helpt de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te vergroten.”*¹⁰

De Raden zijn er dan ook positief over het voorleggen van dit ontwerpprogramma. Het houdt de integratie in van het voormalige milieuhandhavingsprogramma en het voormalige handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Een en ander kadert in een positieve evolutie om de programmatorische benadering van handhaving te versterken. De Raden beschouwen dit programma ook als een noodzakelijke stap vooruit in de cyclische uitbouw van het omgevingsbeleid.

[7] **De relatie met het omgevingsdenken is belangrijk.** De Raden benadrukken dat dit programma maar een basis kan vormen voor een werkelijk geïntegreerde handhaving als het alle actoren ertoe brengt om zich het geïntegreerde omgevingsdenken eigen te maken.¹¹ Bij de uitvoering van het programma zal men dan ook aandacht moeten schenken aan de ‘historische’ verschillen in cultuur, prioriteiten en aanpak.

⁹ Een en ander gebaseerd op MINARAAD en SERV (2012), p. 8.

¹⁰ MINARAAD en SERV (2012), p. 10.

¹¹ Zie vergelijkbare beschouwing in Minaraad (2020), §19.

2 Aanbevelingen op het niveau van strategiebepaling

[8] **Goed gekozen strategische doelen.** Het voorgelegde programma is opgebouwd rond vier strategische doelstellingen:

- bijdragen tot het omgevingsbeleid voor huidige en toekomstige generaties;
- instrumentarium en middelen doelgericht, efficiënt en met effect inzetten;
- samenwerking tussen handhavingsactoren versterken en transparantie verhogen;
- inzetten op monitoring, digitalisering en betere onderbouwing van het beleid.

De Raden zijn van oordeel dat de keuze voor deze vier strategische doelen beantwoordt aan de waarden zoals hiervoor uitgedrukt (zie §5) – en in die zin ook een goede keuze vormt.

[9] **Verbreed de scope van de samenwerkingsstrategie.** De derde strategische doelstelling gaat hoofdzakelijk over betere samenwerking, “*tussen de verschillende gewestelijke handhavingsinstanties*”, met “*alle betrokken actoren*” en “*tussen gewest en gemeente*”. In tegenstelling tot bij de eerste twee strategische doelen, verstrekt men in dit programma geen algemene duiding bij de derde (en vierde) doelstelling.

De Raden zijn – weliswaar met commentaren, zie hierna – positief over deze strategische keuze voor meer en betere samenwerking. De ambitie is evenwel vooral ‘intern’ gericht, dus op ‘het wereldje’ van de handhavers. De Raden pleiten ervoor om de scope te verbreden, en ook meer ‘externe’ samenwerking na te streven, met name met ...

- ... de regelgevers. De effectiviteit en efficiëntie van handhaving staat of valt immers met de kenbaarheid, begrijpelijkheid en handhaafbaarheid van de te handhaven regelgeving en bij uitbreiding het volledige omgevingsinstrumentarium.¹² Daarom moet er, bij de opmaak van omgevingsregelgeving en bij de vaststelling van de verordenende elementen in planningsbeslissingen, voldoende aandacht gaan naar *ex ante* evaluatie in functie van de handhaving die navolgend vereist zal zijn.
- ... de vergunningverlening, in twee richtingen: vergunningverlening moet dusdanig zijn dat de beslissingen zinnig zijn in het licht van de navolgende handhaving; omgekeerd: relevante informatie die vergaard wordt in de fase van de handhaving moet terugvloeiën bij de vergunningverlener op het moment dat die een nieuwe beslissing moet nemen over de vergunninghouder.

De Raden ontwaren in dit programma diverse initiatieven die erop duiden dat die nood aan ‘externe’ samenwerking gecapteerd is.¹³ Ook is de doorlichting van de milieuhygiëne regelgeving wellicht een goede basis om *ex ante* verbeteringsuggesties aan

¹² Zie bv. ook MINA-Hoorzitting Soortenbeleid, zomer 2018 – toelichting Peter Desmedt – knelpunten: “*De wetgeving is complex en versnipperd, waardoor de schadelijke impact op soorten of leefgebieden niet altijd herkenbaar is. Het saneren van de wetgeving is hier een aandachtspunt (overtredingen door “the confused”)*”.

¹³ Voor de mogelijkheid satellietbeelden enz. in te zetten bij de handhaving wordt, waar nodig, de regelgeving aangepast (p. 19-20 ontwerpprogramma). Er wordt één portaalsite geconstrueerd om burgers en bedrijven toe te laten snel inzicht te verkrijgen in de geldende verplichtingen (p. 24-25 ontwerpprogramma). Men beoogt een omgevingshandhavingsregister, en, bovendien, de koppeling hiervan met het omgevingsloket (p. 28 ontwerpprogramma).

te kunnen brengen bij toekomstige wijzigingen van die regelgeving.¹⁴ Maar de problematiek lijkt niet als strategische zorg gevat. Deze kwestie zou voor de Raden meegenomen moeten worden in (de duiding van) de 3^{de} strategische doelstelling, en hierbij moeten leiden tot extra doelbepaling op operationeel niveau.

- [10] **Aandacht voor de omgevingshandhaving voor lokale besturen.** De Raden juichen toe dat de stellers van het ontwerpprogramma, met SD.3. (daarbinnen OD.3.) en met bijlage 8, de samenwerking met gemeenten centraal stellen en de decretale mogelijkheid¹⁵ hebben aangegrepen tot het formuleren van aanbevelingen over de handhaving op gemeentelijk niveau.

De decreetbepaling luidt evenwel: *“Aanbevelingen over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau en over de samenwerking met en tussen al de betrokken beleidsniveaus kunnen toegevoegd worden aan het omgevingshandhavingsprogramma”*. De Raden zijn er dan ook verwonderd over dat het ontwerpprogramma geen samenwerkingsvoorstellen expliciteert of aanbevelingen formuleert ten aanzien van het provinciale niveau. Meer algemeen is het wellicht zo dat er meer beroep zou kunnen worden gedaan op de capaciteit en ervaring die bij het provinciale bestuursniveau aanwezig zijn, om de handhaving van het Vlaamse omgevingsrecht gestalte te geven.¹⁶

Voor de Raden komt het ten andere vreemd over dat men in de regeringsnota stelt dat er met dit ontwerpprogramma geen impact zou gegenereerd worden op de lokale of provinciale besturen, *“daar het enkel aanbevelingen bevat”*. Ofwel verklaart men hiermee dat de aanbevelingen geen impact zouden hebben, ofwel zullen die bewuste aanbevelingen wel impact hebben, maar dan is het wenselijk om deze impact beter te duiden.

- [11] **Een fundamentele strategische uitdaging: de capaciteit bij handhavingsactoren.** In de realiteit kunnen de handhavingsinstanties nooit alle handhavingstaken in dezelfde mate volledig kan uitvoeren. *“De middelen en capaciteit zijn nu eenmaal beperkt. Dat betekent dat er moet worden gekozen: wat wel, wat niet, wat eerst, wat later.”*¹⁷ De signalen van de laatste jaren (zie bijlage 1) duiden op een acuut aandachtspunt wanneer het gaat over het aantal beschikbare mensen die de handhaving op het terrein uitvoeren – wat niet wegneemt dat het opvalt dat er hierover in het programma zelf geen getalsmatig inzicht wordt verschaft.

Het gegeven dat er een handhavingsprogramma voorligt, zou in principe moeten leiden tot een betere inzet van de beperkte capaciteit. Het is daarenboven positief dat met voorliggend ontwerpprogramma, doorheen de diverse strategische prioriteiten,

¹⁴ Zie p. 9 ontwerpprogramma.

¹⁵ Artikel 16.2.2., §1, tweede lid DABM.

¹⁶ Het provinciale niveau wordt slechts eenmaal vermeld, met name onder SD.3., OD.2., en dan nog maar in de vorm van een vaststelling: *“Alle handhavingsactoren zijn verenigd in het Vlaams Forum Omgevingshandhaving: gewestelijke, federale, provinciale, lokale en intergemeentelijke actoren.”* (Ontwerpprogramma, p. 22)..

¹⁷ MINARAAD en SERV (2012), p. 11.

acties aan de orde zijn die in verband kunnen worden gebracht met het capaciteitsprobleem:

- SD.1., OD.1. – prioriteiten gebaseerd op een risicobenadering – houdt meteen ook in dat er handhavingsactiviteiten zijn die lager op de prioriteitenorde staan;
- De ‘plichtanalyse’ onder SD.1., OD.1., moet leiden tot een heldere weergave van hiaten en overlappingsen in de bevoegdheden voor toezicht en handhaving;
- SD.1., OD.3., betreffende de diverse handhavingsstrategieën, leidt ertoe dat meer private capaciteit en zelfregulering in beeld wordt gebracht;
- SD.2., OD.1 – operationele keuzes in functie van de handhavingsprioriteiten – bevestigt dat het de bedoeling is om mensen en middelen hierop te focussen;
- SD.2., OD.5. is gericht op de inzet van technologie ter ondersteuning en optimalisatie van inspectie en handhaving;
- De samenwerkingsdoelstellingen van SD.3. moeten in principe ook leiden tot een efficiëntere inzet van mensen en middelen.

De Raden erkennen dat de uitvoering van de handhaving niet louter een verhaal is van aantal mensen die ingezet worden. Het is voor de Raden op dit moment evenwel onduidelijk of de beschikbare capaciteit van mensen, maar ook van middelen en instrumenten, volstaat om de prioriteiten ten volle te realiseren.

De Raden dringen dan ook aan om voorrang te geven aan de acties die zijn voorzien voor de aanpak van het capaciteitsprobleem. Het is belangrijk om deze acties uit te voeren en dat, bijvoorbeeld na doorvoering van de plichtanalyse en de geïntensiveerde samenwerking, de capaciteitskwestie terug tegen het licht wordt gehouden om te zien of er verdere stappen nodig zijn.

3 Aanbevelingen op het niveau van operationele doelen

3.1 Operationele doelen bij SD.1. – bijdrage tot omgevingsbeleid

- [12] **Verduidelijk het karakter van de handhavingsprioriteiten.** Onder de eerste strategische doelstelling zit onder meer ook de introductie van zeven gewestelijke handhavingsprioriteiten vevat; de selectie hiervan is gebaseerd op een risicoanalyse. De trefwoorden zijn: (1) biodiversiteit, (2) emissies van broeikasgassen, (3) aanpak van stikstofproblematiek, (4) de droogteproblematiek, (5) materiaalkringlopen en afvalstoffen, (6) gevaarlijke en bioaccumuleerbare stoffen en (7) de goede ruimtelijke ordening.

De Raden erkennen dat deze gezamenlijke prioriteiten de gezamenlijke focus van de handhaving op het omgevingsbeleid kunnen versterken. Hiermee is evenwel de cultuuromslag van de handhaving in de richting van integraal omgevingsdenken (zie §7) misschien nog niet helemaal bereikt. Een andere uitdaging zien de Raden in de concrete invulling van de handhaving in verband met de prioriteit omtrent het behoud en het herstel van de goede ruimtelijke ordening.

In de inleidende situering van dit ontwerpprogramma geeft men mee: “*Het omgevingshandhavingsprogramma is gericht aan de gewestelijke omgevingshandhavingsactoren en is bindend voor hen.*”¹⁸ De Raden staan hier achter, maar het is niet helemaal duidelijk hoe dit bindend karakter moet opgevat worden, en hoe de gestelde prioriteiten zullen doorwerken.

- [13] **Rechten van derden belanghebbenden.** De Raden hebben in het vorige advies reeds meer aandacht gevraagd voor het perspectief van derden belanghebbenden.¹⁹ Met name beschouwen de Raden het als een minimumvereiste dat derden zouden worden geïnformeerd wanneer de zaak waardoor zij schade lijden bestuurlijk wordt afgehandeld en dat ze in voorkomend geval de kans krijgen om te worden gehoord. *“Zonder daarom zo ver te gaan om derden in een bestuurlijk traject dezelfde rechten toe te kennen als de burgerlijke partij in een strafonderzoek, is het volgens de Minaraad wel noodzakelijk om in een bestuurlijk traject een equivalent uit te werken voor het statuut van benadeelde partij naar analogie met artikel 5bis VTSv.”*²⁰

Voorliggend programma schept weliswaar “*rechten noch plichten voor de rechtsonderhorigen*”²¹, maar zou wel oog moeten hebben voor het uitwerken van een passende regeling voor het betrekken van derden belanghebbenden in het bestuurlijk handhavingstraject, rekening houdende met de omstandigheid dat ook de rechten van de vermoedelijke overtreder uitgebreider zijn in een strafonderzoek dan in een bestuurlijk onderzoek (denk bijvoorbeeld aan de zuivering van nietigheden en de sanctionering van ‘procedurefouten’).

3.2 Operationele doelen bij SD.2. – effectiviteit en efficiëntie

- [14] **Maak werk van de acties.** Doelmatig handhaven betekent ook snel en gepast handelen. De Onderzoekscommissie PFAS-PFOS heeft op dit punt meerdere aanbevelingen gedaan waarvan de Raden uitwerking zien. De Raden achten het noodzakelijk dat het programma de nodige acties voorziet en kijken uit naar de uitvoering ervan. Efficiëntie betekent ook dat de verschillende actoren zicht hebben op elkaars ondernomen acties op het terrein. De Raden vragen dan ook bij de uitwerking van de operationele doelen bij SD.2 oog te hebben voor het gecoördineerd handelen om de efficiëntie te verhogen.

3.3 Operationele doelen bij SD.3. – samenwerking

- [15] **Relatie met de institutionele omgeving.** SD.3 – OD.3 (Hanteer een heldere visie op interbestuurlijke samenwerking tussen gewest en gemeente) gaat dieper in op de samenwerking tussen gewest en gemeente.
- [16] **Faciliteer actief overleg met de lokale besturen.** Een werkelijk strategisch omgevingshandhavingsprogramma overstijgt niet alleen het niveau van de individuele

¹⁸ Ontwerpprogramma, p. 3.

¹⁹ Minaraad (2020), p.8-12; Minaraad (2022), p.11, 16.

²⁰ Minaraad (2020), p.11-12.

²¹ DABM, art. 16.2.2, eerste lid, laatste zin.

programma's, maar moet bovendien sector- en bestuursniveau-overschrijdende prioriteiten bevatten.

De Raden vragen om effectief werk te maken van het interbestuurlijk overleg met de lokale handhavingsactoren, maar ook de provinciale actoren hierbij te betrekken. De Raden zien ook kansen om tot een uitgebouwde intergemeentelijke handhaving te komen. De aanbevelingen over de handhaving op gemeentelijk niveau hebben onmiskenbaar hun impact op de werking van de lokale besturen. Een actief stimuleren van intergemeentelijke samenwerkingen kan dit aandachtspunt gedeeltelijk opvangen

- [17] **Verruim de terugvloeï van handhavingsinkomsten naar de betrokken lokale besturen.** In het voorliggend omgevingshandhavingsprogramma uit men het voornemen om middels decretale aanpassingen inkomsten uit herstel te laten terugvloeien naar het betrokken lokaal bestuur, ter ondersteuning van de lokale handhaving.²²

De Raden merken hierbij op dat het Regeerakkoord 2019-2024²³ voorziet in een ruimere financiële ondersteuning door de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen te laten terechtkomen. De Raden vragen om bij de voorziene decretale aanpassingen de opbrengsten in de ruime zin van het woord mee te nemen en niet te beperken tot inkomsten uit herstel.

3.4 Operationele doelen bij SD.4. – evaluatie en digitalisatie

- [18] **Bereid tijdig een goede evaluatie voor en stem de monitoring erop af.** Een aandachtspunt bij programma's is dat in programma's weliswaar interessante doelstellingen en prioriteiten worden geformuleerd, maar dat een evaluatie van de uitvoering niet altijd plaatsvindt.²⁴ Evaluatie en monitoring staat of valt ook met de aangeleverde input. De eerste decretale voorziene rapportering is in het najaar 2024.

De Raden vragen om spoedig werk te maken van het opzetten van de dataverzameling (SD.4., OD.1 – Evalueer en rapporteer over het beleid door monitoring) die monitoring toelaat van de indicatoren die informatie aanleveren over de realisaties van de acties.

- [19] **Heb oog voor de *outcome* indicatoren bij een evaluatie.** Op basis van een weergave van cijfers alleen zal het niet mogelijk zijn om een goed inzicht te krijgen in de kwaliteit van de handhaving. De Raden kijken uit naar een evaluatie die de conservatieve houding (input/output-indicatoren) overstijgt. De vraag is immers of de outputindicatoren iets zeggen over de *outcome* op het terrein. Daarbij is minstens de evolutie van het gedrag (de '*compliance*'), en de evolutie van de kwaliteit van de te beschermen milieugoederen aan de orde.²⁵ Bijlage 6 voorziet in mogelijke effectgerichte indicatoren (effect op de omgeving en effect op het gedrag). De Raden

²² Zie vergelijkbare beschouwing SARO (2022), p.2.

²³ Vlaamse Regering Regeerakkoord 2019-2024, 3.3.3 Ondersteuning van de lokale besturen, pag. 99

²⁴ Zie de analyse 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.

²⁵ Zie Minaraad, verslag Hoorzitting Soortenbeleid – toelichting ANB Mark Van Den Meersschaut.

vragen om naast dit cijfermateriaal oog te hebben voor eventuele opgemerkte evoluties.

[20] **Heb oog voor elementen buiten het omgevingshandhavingsprogramma.** Ofschoon het programma meerdere monitoringselementen beschrijft, kunnen ook andere moeilijkheden de vraag over de *outcome* op het terrein, op de werkelijke omgeving, doorkruisen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of met handhaving wel de “juiste” gedragsverandering wordt bekomen, of de biodiversiteitsverandering, naast milieumisdrijven, ook te wijten is aan andere factoren.

[21] **Waardering voor de voornemens inzake digitalisering.** De Raden waarderen dat het voorliggend ontwerpprogramma inzet op digitalisering maar vragen om concreter te zijn over de timing hiervan. De Raden vragen dat aandacht wordt geschonken aan gebruikersgerichtheid en interoperabiliteit. Rechten van derden belanghebbenden kunnen in dit kader mee in aanmerking worden genomen.

Van het voorbehoud m.b.t. de rechten van burgers aangaande het omgevingshandhavingsregister achten de Raden het aangewezen hier werkelijk op in te zetten. Het omgevingshandhavingsprogramma heeft reeds oog voor de GDPR verplichtingen, wat de Raden ondersteunen. De Raden vragen evenwel een gelijkaardige voorzorgbepaling te voorzien voor vertrouwelijke bedrijfsdocumenten zodat ook hieromtrent de nodige waarborgen worden ingebouwd.

4 Implementatie en prospectie

[22] **Zorg voor een goed transitietraject bij de integratie-operatie.** De uitvoering van het omgevingshandhavingsprogramma zal voor de betrokken entiteiten uitdagingen met zich meebrengen. Daarnaast wordt, in het kader van versterkte samenwerking – SD.3. OD.1. –; ook voorzien in een specifiek transitietraject, waarbij de inspectiediensten en handhavers inzake omgevingsregelgeving binnen het beleidsdomein Omgeving van het departement Omgeving, het Agentschap Bos en Natuur, de Vlaamse Landmaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij en de OVAM worden samengevoegd. De Raden vragen om bij dit vooropgestelde transitietraject oog te hebben uitdagingen waar de betrokken medewerkers voor staan. De Raden vragen dat de betrokken entiteiten hierbij maximaal worden betrokken.

[23] **Afstemming met het kaderdecreet bestuurlijke handhaving.** In de BBT Omgeving en Natuur dat het beleidsvoornemen opgenomen dat men de overstap wil maken naar de regeling van het Decreet Bestuurlijke Handhaving.²⁶ Hiertoe moet een implementatiedecreet bestuurlijke handhaving opgemaakt worden met specifieke bepalingen voor het domein. Dit is een complexe operatie, dat vergezeld zal gaan van het nodige studie-, overleg- en advieswerk.

De Raden menen dat het zeer ambitieus is om over te willen gaan tot de gelijktijdige doorvoering van zowel de omschakeling naar het systeem van het Decreet Bestuurlijke

²⁶ Beleids- en begrotingstoelichting Omgeving en Natuur 2023, p. 63.

handhaving als het integratietraject zoals beschreven in vorige paragraaf. . Er zal goed moeten overwogen worden welke van deze operaties men eerst of volgend zou willen doorvoeren om, tijdens deze hervormingen, de operationele kracht van de handhavingsdiensten op peil te houden.

[24] **Bereid voor op de nieuwe Europese Milieustrafrichtlijn.** Inmiddels stelt de herziening van het Milieustrafrecht richtlijn ([voorstel december 2021](#), zie voorstel, art. 20) een expliciete plicht tot programmering in het vooruitzicht, en dit met een vooraf bepaalde typische structuur.

Voor de Raden lijkt voorliggend omgevingshandhavingsprogramma *grosso modo* overeen te stemmen met de in die Europese ontwerperegeling geformuleerde vereisten. De Raden merken wel dat onderwerpen zoals de benodigde middelen en de bijstand aan Europese netwerken, nog concrete invulling behoeven in een gewestelijke strategie.

Bijlage 1.

Signaal 1 – hoorzitting Minaraad handhaving soortenbeleid (2018). De toelichtingen door het Agentschap voor Natuur en Bos en Natuurpunt legden de knelpunten omtrent de capaciteit weer. ANB verwees naar de besparingen bij de Vlaamse Overheid die ertoe geleid hadden dat het aantal handhavers sinds 2010 gedaald was van ongeveer 45 VTE naar ongeveer 34 VTE in 2017. Dit capaciteitsprobleem bemoeilijkte onder meer het op heterdaad betrappen van stroperij. Natuurpunt verduidelijkte dat het capaciteitsgebrek bovendien leidt tot een minimum aan beschikbare gespecialiseerde toezichthouders. De aanwezigen op de hoorzitting onderschreven het verhogen van de capaciteit.

Signaal 2 – hoorzitting Minaraad handhaving waterbeleid (2019). Uit de verschillende uiteenzettingen, onder meer door VMM en het Departement Omgeving, Afdeling Handhaving, blijkt de lage capaciteit van personeel die voor handhavingstaken ingezet kon worden. De capaciteit die volgens de cijfers het milieuhandhavingsrapport 2017 ingezet werd voor handhaving, liep tussen de overheidsdiensten bovendien erg uiteen. Volgens de aanwezigen op de hoorzitting, zou die capaciteit dan ook niet overal volstaan voor de realisatie van de ambities die geuit werden in de (toenmalige) waterbeleidsnota. In functie van de prioriteiten werd dan ook gevraagd om bijkomende capaciteit en budget vrij te maken voor bepaalde handhavingstaken. Het versterken van de samenwerking tussen de verschillende actoren en het stroomlijnen van bevoegdheden kwam eveneens als aandachtspunt naar boven.

Signaal 3 – Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS/PFOS (2022). Het verslag verwijst naar de systematische besparingsrondes die doorgevoerd zijn bij de Vlaamse administraties. Daardoor bleken bepaalde essentiële taakstellingen onder druk te komen te staan. Er wordt aanbevolen het personeelsbeleid te allen tijde af te stemmen op de verwachte taakstelling van de desbetreffende diensten. Investerings in voldoende mensen, expertise en kennisdeling dringen zich op.

Voor het overige volgende rudimentair getalsmatig overzicht.

Het Omgevingshandhavingsrapport 2020 geeft een overkoepelend (gewestelijk, provinciaal, lokaal) beeld van aantal VTE's besteed aan handhaving (p.2):

- 292 VTE Milieu;
- 161 VTE Ruimtelijke Ordening.

In oktober 2022 publiceerde het Departement Omgeving volgende cijfers voor de omgevingshandhavingsuitvoering in 2021²⁷:

- 316,4 VTE Milieuhandhaving;
- 175,6 VTE Ruimtelijke Ordening.

Voor de Afdeling Handhaving, Departement Omgeving, zijn volgende aantallen terug te vinden:

- 171,35 VTE (situatie 1 januari 2019, Omgevingsinspectieplan 2019, p.8);
- 171,85 VTE (situatie 31 december 2019, Omgevingshandhavingsrapport 2019, p.26);

²⁷ [Departement Omgeving | Omgevingshandhavingsrapportage \(vlaanderen.be\)](#)

- 128,4 VTE: 105,3 VTE (toezichthouders) + 9,8 VTE (verbalisanten) + 13,3 VTE (stedenbouwkundige inspecteurs) (Omgevingshandhavingsrapport 2020, p.24);
- 151 VTE (situatie 31 december 2021, Omgevingshandhavingsplan 2022-2023, p.33).

Voor de handhavingsactiviteiten van gemeenten in 2021 zijn volgende aantallen terug te vinden op de website van Omgeving Vlaanderen²⁸:

- 117,5 VTE Milieu
- 155 VTE Ruimtelijke Ordening

Voor de provincies bedraagt het totaal VTE 3,01 in 2021.

²⁸ [Departement Omgeving | Omgevingshandhavingsrapportage \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be/omgeving)

Bibliografie

- MINARAAD en SERV (2012), *Advies 12|26 Evaluatie van het Milieuhandhavingsbeleid*, Brussel, 19 april 2012.
- MINARAAD (2018), *Hoorzitting Handhaving en soortenbeleid*, Brussel, 4 juli 2018.
- MINARAAD (2019), *Hoorzitting Handhaving waterbeleid*, Brussel, 9 mei 2019.
- MINARAAD (2020), *Advies 20|10 over het Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM*, Brussel, 3 september 2020.
- SARO (2022), *Advies 2022|011 over het voorontwerp van decreet houdende optimalisatie van de omgevingshandhaving*, Brussel, 22 juni 2022.
- SERV (2020) *Advies Ontwerpdecreet opheffing VHRM*, Brussel, 24 augustus 2020.
- SERV (2022) *Advies Voorontwerp Kaderdecreet Handhaving Vlaamse Regelgeving*, Brussel, 22 september 2022.