

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

1 Krachtlijnen

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

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

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

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

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

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

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

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

Situering van het omgevingshandhavingsprogramma

- 53 [1] **Aangekondigd in regeerakkoord en beleidsnota.** Dat er een geïntegreerd
54 handhavingsprogramma zou komen voor het omgevingsbeleid, bleek al uit het
55 Regeerakkoord 2019-2024: *“We ontwikkelen een methodologie voor risico analyse die
56 een basis vormt voor het actualiseren en stroomlijnen van de beleidslijnen en
57 prioriteiten voor handhaving van ruimtelijke ordening en milieubeleid en voor het
58 opstellen van een strategisch meer-jaren-handhavingsprogramma.”*¹ In de Beleidsnota
59 Omgeving 2019-2024 maakte de bevoegde minister duidelijk dat ze hiertoe een
60 rechtsgrond zou scheppen: *“Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op
61 korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat dit alles kan uitgerold
62 worden en zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan
63 nemen.”*²
- 64 [2] **Wettelijke grondslag.** De opmaak van een omgevingshandhavingsprogramma en de
65 daarbij te volgen procedure is vastgelegd in artikel 16.2.2. van het decreet van 5 april
66 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex
67 Ruimtelijke Ordening, zoals toegevoegd bij decreet van 26 februari 2021. Het
68 handhavingsprogramma moet aldus *“de overkoepelende strategische en operationele
69 beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en
70 afgestemd omgevingshandhavingsbeleid”* bevatten en *“de vijfjaarlijkse individuele
71 handhavingsprioriteiten van de handhavingsinstanties”* bundelen.
- 72 [3] **Opvolger van voorgaande programma’s.** Voorliggend ontwerpprogramma vormt aldus
73 de opvolger van het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening van 18 november
74 2015³ en het Milieuhandhavingsprogramma 2015-2019 van 22 april 2016⁴.
- 75 [4] **Aanbevelingen uit de actualiteit van het omgevingsbeleid zijn mee verwerkt.** Het
76 voorliggende ontwerp-omgevingshandhavingsprogramma houdt rekening met de
77 aanbevelingen geformuleerd door de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS⁵ en de
78 resultaten van de Systemaudit inzake handhaving die liep bij Audit Vlaanderen⁶. Ook
79 de aanbevelingen van het Milieuhandhavingsrapport 2019⁷ en het handhavingsrapport
80 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)

81 1 Omgevingshandhaving is belangrijk – evenals programmatie ervan

82 [5] **Het belang van adequate omgevingshandhaving.** Volgens de Raden is een gedegen
83 handhaving het sluitstuk van een goed omgevingsbeleid. Handhaving is niet alleen
84 noodzakelijk om resultaten te bekomen op het vlak van de omgevingskwaliteit: het
85 leidt ook tot een *level playing field* tussen allen die zich aan de bepalingen van het
86 omgevingsrecht moeten houden. Een adequaat handhavingsbeleid beantwoordt aan
87 volgende eigenschappen:⁹

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

96 [6] **Positief dat er een geïntegreerd programma voorligt.** De Raden pleiten al lang voor
97 een krachtige programmatische aanpak van de handhaving. Dit impliceert “*een proces*
98 *waarin handhavers, samen met andere partijen die bij de handhaving [...] een rol*
99 *spelen de risico's van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen*
100 *en vervolgens de interventiestrategie opstellen. Het is een methode die overheden in*
101 *hun rol van handhaver helpt de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te*
102 *zetten en de naleving van regelgeving te vergroten.”¹⁰*

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

109 [7] **De relatie met het omgevingsdenken is belangrijk.** De Raden benadrukken dat dit
110 programma maar een basis kan vormen voor een werkelijk geïntegreerde handhaving
111 als het alle actoren ertoe brengt om zich het geïntegreerde omgevingsdenken eigen
112 te maken.¹¹ Bij de uitvoering van het programma zal men dan ook aandacht moeten
113 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.

114 2 Aanbevelingen op het niveau van strategiebepaling

115 [8] **Goed gekozen strategische doelen.** Het voorgelegde programma is opgebouwd rond
116 vier strategische doelstellingen:

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

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

124 [9] **Verbreed de scope van de samenwerkingsstrategie.** De derde strategische doelstelling
125 gaat hoofdzakelijk over betere samenwerking, “*tussen de verschillende gewestelijke*
126 *handhavingsinstanties*”, met “*alle betrokken actoren*” en “*tussen gewest en gemeente*”.
127 In tegenstelling tot bij de eerste twee strategische doelen, verstrekt men in dit
128 programma geen algemene duiding bij de derde (en vierde) doelstelling.

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

- 134 – ... de regelgevers. De effectiviteit en efficiëntie van handhaving staat of valt immers
135 met de kenbaarheid, begrijpelijkheid en handhaafbaarheid van de te handhaven
136 regelgeving en bij uitbreiding het volledige omgevingsinstrumentarium.¹² Daarom
137 moet er, bij de opmaak van omgevingsregelgeving en bij de vaststelling van de
138 verordenende elementen in planningsbeslissingen, voldoende aandacht gaan naar
139 *ex ante* evaluatie in functie van de handhaving die navolgend vereist zal zijn.

- 140 – ... de vergunningverlening, in twee richtingen: vergunningverlening moet dusdanig
141 zijn dat de beslissingen zinnig zijn in het licht van de navolgende handhaving;
142 omgekeerd: relevante informatie die vergaard wordt in de fase van de handhaving
143 moet terugvloeien bij de vergunningverlener op het moment dat die een nieuwe
144 beslissing moet nemen over de vergunninghouder.

145 De Raden ontwaren in dit programma diverse initiatieven die erop duiden dat die
146 nood aan ‘externe’ samenwerking gecapteerd is.¹³ Ook is de doorlichting van de
147 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 portaal site 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).

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

152 [10] **Aandacht voor de omgevingshandhaving voor lokale besturen.** De Raden juichen toe
153 dat de stellers van het ontwerpprogramma, met SD.3. (daarbinnen OD.3.) en met
154 bijlage 8, de samenwerking met gemeenten centraal stellen en de decretale
155 mogelijkheid¹⁵ hebben aangegrepen tot het formuleren van aanbevelingen over de
156 handhaving op gemeentelijk niveau.

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

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

172 [11] **Een fundamentele strategische uitdaging: de capaciteit bij handhavingsactoren.** In de
173 realiteit kunnen de handhavingsinstanties nooit alle handhavingstaken in dezelfde
174 mate volledig kan uitvoeren. *“De middelen en capaciteit zijn nu eenmaal beperkt. Dat*
175 *betekent dat er moet worden gekozen: wat wel, wat niet, wat eerst, wat later.”*¹⁷ De
176 signalen van de laatste jaren (zie bijlage 1) duiden op een acuut aandachtspunt
177 wanneer het gaat over het aantal beschikbare mensen die de handhaving op het
178 terrein uitvoeren – wat niet wegneemt dat het opvalt dat er hierover in het
179 programma zelf geen getalsmatig inzicht wordt verschaft.

180 Het gegeven dat er een handhavingsprogramma voorligt, zou in principe moeten
181 leiden tot een betere inzet van de beperkte capaciteit. Het is daarenboven positief dat
182 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.

- 183 acties aan de orde zijn die in verband kunnen worden gebracht met het
184 capaciteitsprobleem:
- 185 – SD.1., OD.1. – prioriteiten gebaseerd op een risicobenadering – houdt meteen ook
186 in dat er handhavingsactiviteiten zijn die lager op de prioriteitenorde staan;
 - 187 – De ‘plichtanalyse’ onder SD.1., OD.1., moet leiden tot een heldere weergave van
188 hiaten en overlappingsen in de bevoegdheden voor toezicht en handhaving;
 - 189 – SD.1., OD.3., betreffende de diverse handhavingsstrategieën, leidt ertoe dat meer
190 private capaciteit en zelfregulering in beeld wordt gebracht;
 - 191 – SD.2., OD.1 – operationele keuzes in functie van de handhavingsprioriteiten –
192 bevestigt dat het de bedoeling is om mensen en middelen hierop te focussen;
 - 193 – SD.2., OD.5. is gericht op de inzet van technologie ter ondersteuning en
194 optimalisatie van inspectie en handhaving;
 - 195 – De samenwerkingsdoelstellingen van SD.3. moeten in principe ook leiden tot een
196 efficiëntere inzet van mensen en middelen.

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

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

206 3 Aanbevelingen op het niveau van operationele doelen

207 3.1 Operationele doelen bij SD.1. – bijdrage tot omgevingsbeleid

208 [12] **Verduidelijk het karakter van de handhavingsprioriteiten.** Onder de eerste strategische
209 doelstelling zit onder meer ook de introductie van zeven gewestelijke
210 handhavingsprioriteiten vevat; de selectie hiervan is gebaseerd op een risicoanalyse.
211 De trefwoorden zijn: (1) biodiversiteit, (2) emissies van broeikasgassen, (3) aanpak van
212 stikstofproblematiek, (4) de droogteproblematiek, (5) materiaalkringlopen en
213 afvalstoffen, (6) gevaarlijke en bioaccumuleerbare stoffen en (7) de goede ruimtelijke
214 ordening.

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

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

226 [13] **Rechten van derden belanghebbenden.** De Raden hebben in het vorige advies reeds
227 meer aandacht gevraagd voor het perspectief van derden belanghebbenden.¹⁹ Met
228 name beschouwen de Raden het als een minimumvereiste dat derden zouden worden
229 geïnformeerd wanneer de zaak waardoor zij schade lijden bestuurlijk wordt
230 afgehandeld en dat ze in voorkomend geval de kans krijgen om te worden gehoord.
231 “*Zonder daarom zo ver te gaan om derden in een bestuurlijk traject dezelfde rechten*
232 *toe te kennen als de burgerlijke partij in een strafonderzoek, is het volgens de*
233 *Mineraad wel noodzakelijk om in een bestuurlijk traject een equivalent uit te werken*
234 *voor het statuut van benadeelde partij naar analogie met artikel 5bis VTSv*”²⁰

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

242 3.2 Operationele doelen bij SD.2. – effectiviteit en efficiëntie

243 [14] **Maak werk van de acties.** Doelmatig handhaven betekent ook snel en gepast handelen.
244 De Onderzoekscommissie PFAS-PFOS heeft op dit punt meerdere aanbevelingen
245 gedaan waarvan de Raden uitwerking zien. De Raden achten het noodzakelijk dat het
246 programma de nodige acties voorziet en kijken uit naar de uitvoering ervan. Efficiëntie
247 betekent ook dat de verschillende actoren zicht hebben op elkaars ondernomen acties
248 op het terrein. De Raden vragen dan ook bij de uitwerking van de operationele doelen
249 bij SD.2 oog te hebben voor het gecoördineerd handelen om de efficiëntie te verhogen.

250 3.3 Operationele doelen bij SD.3. – samenwerking

251 [15] **Relatie met de institutionele omgeving.** SD.3 – OD.3 (Hanteer een heldere visie op
252 interbestuurlijke samenwerking tussen gewest en gemeente) gaat dieper in op de
253 samenwerking tussen gewest en gemeente.

254 [16] **Faciliteer actief overleg met de lokale besturen.** Een werkelijk strategisch
255 omgevingshandhavingsprogramma overstijgt niet alleen het niveau van de individuele

¹⁸ Ontwerpprogramma, p. 3.

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

²⁰ Mineraad (2020), p.11-12.

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

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

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

264 [17] **Verruim de terugvloei van handhavingsinkomsten naar de betrokken lokale besturen.**
265 In het voorliggend omgevingshandhavingsprogramma uit men het voornemen om
266 middels decretale aanpassingen inkomsten uit herstel te laten terugvloeien naar het
267 betrokken lokaal bestuur, ter ondersteuning van de lokale handhaving.²²

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

274 3.4 Operationele doelen bij SD.4. – evaluatie en digitalisatie

275 [18] **Bereid tijdig een goede evaluatie voor en stem de monitoring erop af.** Een
276 aandachtspunt bij programma's is dat in programma's weliswaar interessante
277 doelstellingen en prioriteiten worden geformuleerd, maar dat een evaluatie van de
278 uitvoering niet altijd plaatsvindt.²⁴ Evaluatie en monitoring staat of valt ook met de
279 aangeleverde input. De eerste decretale voorziene rapportering is in het najaar 2024.

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

283 [19] **Heb oog voor de *outcome* indicatoren bij een evaluatie.** Op basis van een weergave
284 van cijfers alleen zal het niet mogelijk zijn om een goed inzicht te krijgen in de
285 kwaliteit van de handhaving. De Raden kijken uit naar een evaluatie die de
286 conservatieve houding (input/output-indicatoren) overstijgt. De vraag is immers of
287 de outputindicatoren iets zeggen over de *outcome* op het terrein. Daarbij is minstens
288 de evolutie van het gedrag (de '*compliance*'), en de evolutie van de kwaliteit van de te
289 beschermen milieugoederen aan de orde.²⁵ Bijlage 6 voorziet in mogelijke
290 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.

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

293 [20] **Heb oog voor elementen buiten het omgevingshandhavingsprogramma.** Ofschoon het
294 programma meerdere monitoringselementen beschrijft, kunnen ook andere
295 moeilijkheden de vraag over de *outcome* op het terrein, op de werkelijke omgeving,
296 doorkruisen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of met handhaving wel de
297 “juiste” gedragsverandering wordt bekomen, of de biodiversiteitsverandering, naast
298 milieumisdrijven, ook te wijten is aan andere factoren.

299 [21] **Waardering voor de voornemens inzake digitalisering.** De Raden waarderen dat het
300 voorliggend ontwerpprogramma inzet op digitalisering maar vragen om concreter te
301 zijn over de timing hiervan. De Raden vragen dat aandacht wordt geschonken aan
302 gebruikersgerichtheid en interoperabiliteit. Rechten van derden belanghebbenden
303 kunnen in dit kader mee in aanmerking worden genomen.

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

310 **4 Implementatie en prospectie**

311 [22] **Zorg voor een goed transitietraject bij de integratie-operatie.** De uitvoering van het
312 omgevingshandhavingsprogramma zal voor de betrokken entiteiten uitdagingen met
313 zich meebrengen. Daarnaast wordt, in het kader van versterkte samenwerking – SD.3.
314 OD.1. –; ook voorzien in een specifiek transitietraject, waarbij de inspectiediensten en
315 handhavers inzake omgevingsregelgeving binnen het beleidsdomein Omgeving van
316 het departement Omgeving, het Agentschap Bos en Natuur, de Vlaamse
317 Landmaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij en de OVAM worden
318 samengevoegd. De Raden vragen om bij dit vooropgestelde transitietraject oog te
319 hebben uitdagingen waar de betrokken medewerkers voor staan. De Raden vragen
320 dat de betrokken entiteiten hierbij maximaal worden betrokken.

321 [23] **Afstemming met het kaderdecreet bestuurlijke handhaving.** In de BBT Omgeving en
322 Natuur dat het beleidsvoornemen opgenomen dat men de overstap wil maken naar
323 de regeling van het Decreet Bestuurlijke Handhaving.²⁶ Hiertoe moet een
324 implementatiedecreet bestuurlijke handhaving opgemaakt worden met specifieke
325 bepalingen voor het domein. Dit is een complexe operatie, dat vergezeld zal gaan van
326 het nodige studie-, overleg- en advieswerk.

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

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

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

333 [24] **Bereid voor op de nieuwe Europese Milieustrafrechtlijn.** Inmiddels stelt de herziening
334 van het Milieustrafrechtlijn ([voorstel december 2021](#), zie voorstel, art. 20) een
335 expliciete plicht tot programmering in het vooruitzicht, en dit met een vooraf
336 bepaalde typische structuur.

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

Bijlage 1.

342 Signaal 1 – hoorzitting Minaraad handhaving soortenbeleid (2018). De toelichtingen door het
343 Agentschap voor Natuur en Bos en Natuurpunt legden de knelpunten omtrent de capaciteit
344 weer. ANB verwees naar de besparingen bij de Vlaamse Overheid die ertoe geleid hadden dat
345 het aantal handhavers sinds 2010 gedaald was van ongeveer 45 VTE naar ongeveer 34 VTE in
346 2017. Dit capaciteitsprobleem bemoeilijkte onder meer het op heterdaad betrappen van
347 stroperij. Natuurpunt verduidelijkte dat het capaciteitsgebrek bovendien leidt tot een minimum
348 aan beschikbare gespecialiseerde toezichthouders. De aanwezigen op de hoorzitting
349 onderschreven het verhogen van de capaciteit.

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

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

366 Voor het overige volgende rudimentair getalsmatig overzicht.

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

- 369 – 292 VTE Milieu;
- 370 – 161 VTE Ruimtelijke Ordening.

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

- 373 – 316,4 VTE Milieuhandhaving;
- 374 – 175,6 VTE Ruimtelijke Ordening.

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

- 376 – 171,35 VTE (situatie 1 januari 2019, Omgevingsinspectieplan 2019, p.8);
- 377 – 171,85 VTE (situatie 31 december 2019, Omgevingshandhavingsrapport 2019, p.26);

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

- 378 – 128,4 VTE: 105,3 VTE (toezichthouders) + 9,8 VTE (verbalisanten) + 13,3 VTE
379 (stedenbouwkundige inspecteurs) (Omgevingshandhavingsrapport 2020, p.24);
380 – 151 VTE (situatie 31 december 2021, Omgevingshandhavingsplan 2022-2023, p.33).
- 381 Voor de handhavingsactiviteiten van gemeenten in 2021 zijn volgende aantallen terug te vinden
382 op de website van Omgeving Vlaanderen²⁸:
- 383 – 117,5 VTE Milieu
384 – 155 VTE Ruimtelijke Ordening
- 385 Voor de provincies bedraagt het totaal VTE 3,01 in 2021.

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

Bibliografie

- 386 – MINARAAD en SERV (2012), *Advies 12|26 Evaluatie van het Milieuhandhavingsbeleid*, Brussel,
387 19 april 2012.
- 388 – MINARAAD (2018), *Hoorzitting Handhaving en soortenbeleid*, Brussel, 4 juli 2018.
- 389 – MINARAAD (2019), *Hoorzitting Handhaving waterbeleid*, Brussel, 9 mei 2019.
- 390 – MINARAAD (2020), *Advies 20|10 over het Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de*
391 *VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM*, Brussel, 3 september 2020.
- 392 – SARO (2022), *Advies 2022|011 over het voorontwerp van decreet houdende optimalisatie*
393 *van de omgevingshandhaving*, Brussel, 22 juni 2022.
- 394 – SERV (2020) *Advies Ontwerpdecreet opheffing VHRM*, Brussel, 24 augustus 2020.
- 395 – SERV (2022) *Advies Voorontwerp Kaderdecreet Handhaving Vlaamse Regelgeving*, Brussel,
396 22 september 2022.