

**Thema-audit Handhaving milieuaspecten van de
omgevingsvergunning**

Lokaal bestuur Bornem

Rapport | Auditopdracht 2306 003 | 28.09.2023

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Auditdoelstellingen & -reikwijdte	4
2 Samenvatting	6
3 Managementreactie	9
4 Situering thema handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	12
5 Auditbevindingen	13
6 Aanbevelingen	28
7 Overige verbeterpunten	32
8 Situering thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	33
9 Legende	34
10 Auditaanpak	35
11 Verzendlijst Auditrapport	36

LEESWIJZER VAN AUDITRAPPORTEN



Audit Vlaanderen is een partner voor de lokale besturen.



Een audit is een onafhankelijke, objectieve, systematische evaluatie (van het systeem van organisatiebeheersing), waarover gerapporteerd wordt.



Een audit is een momentopname.

In een auditrapport zijn de positieve en verbeterpunten weergegeven die op het moment dat de audit plaatsvond zijn vastgesteld. Een audit geeft meestal geen informatie over de evolutie van de organisatie.



Een audit is een middel om de organisatie te ondersteunen in het verbeteren van haar werking.

Na een audit gaat de organisatie aan de slag met de aanbevelingen. De rapporten over de opvolging van de aanbevelingen geven weer hoe de organisatie met aanbevelingen uit audits aan de slag is gegaan. Om al deze redenen is het dan ook niet opportuun om zomaar auditrapporten als benchmarkgegevens te hanteren. Elke organisatie is immers uniek en permanent in beweging.



Individuele passages mogen niet worden gelezen los van de context uit het rapport.

Bij een audit is de context essentieel. Het is niet correct om individuele passages uit een rapport onder de aandacht te brengen, los van de context van het rapport. Dit kan immers zorgen voor verkeerde interpretaties. Een auditrapport dient in zijn volledigheid te worden gelezen.



Persoonsgegevens of veiligheidsinformatie worden, conform de wetgeving, niet vermeld.



Een audit doet geen uitspraken over het functioneren van individuele medewerkers, maar over de werking van de organisatie.

Een audit focust op het systeem van organisatiebeheersing. De verbetering van de werking van de organisatie staat centraal. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit de focus van een reguliere audit.



Een audit doet geen uitspraken over beleidskeuzes.

Het is de verantwoordelijkheid van het politieke niveau om inhoudelijke beleidskeuzes te maken en hierover verantwoording af te leggen. Een audit evalueert de efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en integere aanpak van de processen die dat beleid tot stand brengen of uitvoeren.



Een audit helpt een organisatie om risico's in kaart te brengen en te beheersen.

De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de uitbouw van een degelijke organisatiebeheersing maar eraan werken is een taak van alle medewerkers. Een audit evalueert de beheersing van risico's en benoemt gemiste opportuniteiten of potentiële knelpunten. Organisaties die zich bewust zijn van hun risico's kunnen gerichte stappen ondernemen om deze te beheersen.

1 AUDITDOELSTELLINGEN & -REIKWIJDTE

Deze thema-audit richt zich op de handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunningen en meldingen voor het exploiteren van ingedeelde inrichtingen of activiteiten behorend tot klasse 2 en 3¹. Afhankelijk van de situatie zullen de milieutoezichthouders die in dienst zijn bij een lokaal bestuur, de milieutoezichthouders die in het kader van een intergemeentelijk samenwerkingsverband ter beschikking gesteld worden van een lokaal bestuur of deze die vanuit de lokale politie in samenwerking met het lokaal bestuur worden ingezet meegenomen worden in deze audit.

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

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

Voorbeelden van belangrijke risico's voor dit thema zijn:

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

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

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

Volgende aspecten vallen buiten de auditreikwijdte:

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

We bekijken de huidige aanpak van het lokaal bestuur op het moment van de audit.

Meer details over de aanleiding van deze thema-audit, de situering van het thema en de selectiecriteria zijn opgenomen in rubriek 8 van dit rapport.

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

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

⁴ GAS: gemeentelijke administratieve sanctie.

2 SAMENVATTING

Uit de audit blijkt dat lokaal bestuur Bornem de onderzochte risico's gekoppeld aan het kunnen handhaven van de milieuaspecten van de omgevingsvergunningen (klasse 2) en meldingen (klasse 3) deels beheerst.

Het lokaal bestuur Bornem zal nog inspanningen moeten leveren om de opgezette handhavingsorganisatie verder te verbeteren om voldoende te kunnen garanderen dat mens en leefmilieu beschermd worden tegen de gevolgen van milieuovertredingen. Ook bij de basiselementen voor het handhavingsgebeuren moet de organisatie, in het bijzonder bij het management van de handhavingsdossiers, nog verder inzetten op de beheersing van de risico's. De risico's verbonden aan de interacties binnen het handhavingsgebeuren zijn in voldoende mate beheerst. De organisatie kan de beheersing van de risico's bij de voorwaarden voor het handhavingsgebeuren "kennis en expertise" en "objectiviteit en integriteit" nog verder versterken.

Schematisch geeft dit volgend beeld (de legende van de gebruikte kleuren is opgenomen in rubriek 9):



Op basis van deze thema-audit komt Audit Vlaanderen tot onderstaande bevindingen op de geformuleerde auditdoelstellingen:

- Lokaal bestuur Bornem zet globaal voldoende werkmiddelen in voor de veilige en adequate praktische uitvoering van het handhavingsgebeuren. Wel kan het zicht op de actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen (inclusief de meldingen) en milieuvergunningen nog worden verbeterd.
- De handhaving van milieuaspecten wordt in de praktijk hoofdzakelijk door één milieutoezichthouder opgenomen. Mede daardoor zijn de rollen en verantwoordelijkheden binnen het handhavingsgebeuren voldoende duidelijk en worden deze in de praktijk vlot toegepast, ook al zijn ze niet gedocumenteerd.
- Er is een goede wisselwerking tussen de milieutoezichthouder(s) en andere diensten en functies binnen het lokaal bestuur (bv. technische dienst, gemeentelijke omgevingsambtenaren milieu en ruimtelijke ordening) om op het terrein vlot te kunnen samenwerken en mekaar wederzijds te informeren over relevante aspecten.
- De handhavingsfunctie van het lokaal bestuur is vertrouwd met en gekend door de belangrijkste andere handhavingsactoren. Waar nodig wordt samengewerkt en informatie uitgewisseld met andere handhavingsactoren.
- Doordat de actieve milieutoezichthouder als hoofdtak vergunningverlening heeft en daarbij voldoende aandacht is voor bijscholing en kennisuitwisseling, houdt de milieutoezichthouder van daaruit de inhoudelijke kennis en expertise voldoende actueel. Specifieke bijscholing omtrent handhavingstechnieken wordt daarbij weinig of niet gevolgd.

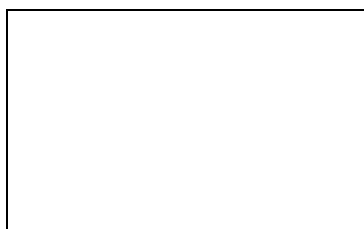
Audit Vlaanderen stelde echter vast dat een aantal belangrijke risico's onvoldoende beheerst zijn en er bijgevolg bijkomende acties nodig zijn:

- Het lokaal bestuur heeft nog onvoldoende bepaald welke handhavingscapaciteit ze wil inzetten om het handhavingsbeleid te realiseren. Hierdoor is momenteel in de praktijk onvoldoende tijd beschikbaar voor handhaving. Bovendien dienen nog extra inspanningen te worden geleverd om de continuïteit in het handhavingsgebeuren voldoende te realiseren. (aanbeveling 1)
- Een actueel en adequaat overzicht van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers ontbreekt. Een aanzet daartoe werd door het lokaal bestuur tijdens deze audit opgemaakt. Dit overzicht kan nog worden aangevuld en verder actueel gehouden om de handhavingsdossiers efficiënt op te volgen en om te verzekeren dat de volgende te nemen handhavingsstappen tijdig kunnen gezet worden. (aanbeveling 2) Het lokaal bestuur levert wel voldoende inspanningen om haar handhavingsdossiers op een degelijke manier te beheren. De toegang tot die dossiers kan evenwel nog verbeterd worden.
- Het lokaal bestuur neemt nog onvoldoende initiatieven om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij deontologische gevoelige situaties. De milieutoezichthouder blijkt in de praktijk momenteel wel autonoom te kunnen handhaven. Door het ontbreken van kwaliteitsborging bestaat daarnaast het risico dat fouten niet (tijdig) opgemerkt worden. (aanbeveling 3)
- Het lokaal bestuur Bornem beschikt over een deontologische code voor het personeel, maar heeft de laatste jaren onvoldoende initiatieven genomen om deze bij de eigen personeelsleden levend te houden. In de vorige audit van Audit Vlaanderen bij lokaal bestuur Bornem werd hieromtrent al een aanbeveling geformuleerd. (aanbeveling 4)

Naast de aanbevelingen formuleert Audit Vlaanderen ook nog andere verbeterpunten die het beheersen van bepaalde risico's kan optimaliseren. Een overzicht hiervan bevindt zich in rubriek 7.

In deze thema-audit beoordeelde Audit Vlaanderen ook enkele elementen van de ruimere organisatiebeheersing. De bevindingen hierover zijn gebundeld in een afzonderlijk rapport.

De managementreactie die de geauditeerde formuleerde n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug in de volgende rubriek.



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal

3 MANAGEMENTREACTIE

Het management kan zich vinden in de aanbevelingen van Audit Vlaanderen, maar wil graag nog enkele nuances hieraan toevoegen:

Aanbeveling 1: Handhavingsorganisatie en Continuïteit:

Het lokaal bestuur evalueert de reële ingezette capaciteit aan milieutoezichthouder(s) (inclusief back-up) in functie van het gekozen handhavingsbeleid met bijzondere aandacht voor het waarborgen van de continuïteit en neemt desgevallend actie om tot een gepaste handhavingscapaciteit te komen.

Het is inderdaad noodzakelijk om netto meer capaciteit op handhaving in te zetten.

Taken waarvoor toezichtsbevoegdheid noodzakelijk is, dienen voorbehouden te worden voor de aangestelde milieutoezichthouders. Daar in de praktijk slechts één milieutoezichthouder milieutoezicht uitoefent, die ook nog andere taken heeft, is er inderdaad te weinig capaciteit.

Echter is het niet zo eenvoudig om extra capaciteit milieutoezicht te creëren, aangezien er slechts weinig kandidaten zijn die het attest milieuhandhaving reeds behaalden. Personen zonder dit attest dienen eerst een milieuhandhavingscursus van 1 jaar met 6 maanden stage te volgen, vooraleer ze aangesteld kunnen worden. Zo gaan er al snel een 2-tal jaren overheen vooraleer iemand zonder voorkennis kan ingezet worden. Bovendien is de materie zeer breed (vergunning en voorwaarden, afval, bodem, water, lucht, natuur,...) en complex, onderhevig aan een continu wijzigende wetgeving en vraagt dit ook terreinkennis en kennis van de milieuhistoriek.

Het openzetten van de vacature voor handhaver (RO en milieu) bewijst dat het beleid bereid is om tijd en geld te investeren in handhaving. Hier is echter geen enkele kandidaat uit voortgekomen die voldeed aan de minimumvereisten.

Een nauwere samenwerking met de milieutoezichthouder van de lokale politie is slechts tijdelijk meer mogelijk, gezien de recente fusie van de politiezone en de reorganisatie die hiervan het gevolg is.

Zeer recent bestaat er opnieuw de mogelijkheid om beroep te doen op een milieutoezichthouder van de IGOHC van Igemo, maar ook hier hangt dit af van de beschikbaarheid, aangezien er slechts 2 Igemo-milieutoezichthouders zijn aangesteld voor het hele werkingsgebied (7 gemeenten). Bovendien hangt hier een aanzienlijk prijskaartje aan vast en beschikken zij niet over de terreinkennis en de milieuhistoriek bij elk dossier. Verder leert onze ervaring dat het uitbesteden van handhaving aan een externe partner niet opportuun is.

We bekijken hoe we de taken van de dienst milieu kunnen herverdelen en trachten hierbij extra werkkracht aan te trekken. Hierdoor kan er meer tijd vrijkomen bij de milieutoezichthouder om te investeren in handhaving. We trachten er toe te komen dat handhaving de voornaamste taak van de milieutoezichthouder wordt en dat het bijstaan van de collega's met betrekking tot de omgevingsvergunningdossiers beperkt blijft tot inhoudelijk advies geven.

Aanbeveling 2 : Inzet van werkmiddelen + Management van handhavingsdossiers:

Het lokaal bestuur werkt het overzicht van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers bij en zorgt dat ze:

- Steeds een actueel overzicht heeft op de handhavingsdossiers, met de nodige structuur op eenvoudig relevante overzichtsinformatie te kunnen consulteren;
- Elk handhavingsdossier efficiënt kan opvolgen, inclusief de doorlooptijden;
- De volgende te nemen handhavingsstap(pen) tijdig kan initiëren.

In tegenstelling tot wat in het rapport vermeld staat, was er een excel-tabel met een summier overzicht van handhavingsdossiers, zowel van de aanmaningen als van de PV's, aanwezig; deze werd tijdens de audit aangevuld.

In het verleden werd geopperd om de extra module "Toezicht en Handhaving" als uitbreiding van Omgeving.net aan te kopen, welke eventueel ook aan ons GIS-systeem Orbit te koppelen was, echter via een omweg, in afwachting van een vernieuwing van het systeem. Orbit was echter ook aan een grote vernieuwingsoperatie bezig voor het Vlaams Informatie Platform. Daarna zou worden ingezet op het GIS-systeem en de koppeling met de module "Toezicht en Handhaving".

Dit werd echter "on hold" gezet omdat er organisatie-breed werd ingezet op het nieuwe programma Topdesk en/of een CRM-systeem.

Het programma Topdesk is een verbetering voor het klachtenmanagement binnen de organisatie, echter niet voor behandeling van de handhavingsdossiers. Bovendien is er geen koppeling met Orbit.

Hierdoor zal er opnieuw bekeken worden om de module "Toezicht en Handhaving" aan te kopen. Bovendien zou de koppeling aan het door ons gebruikte GIS-systeem verbeterd zijn. De aankoop van deze software vereenvoudigt het bijhouden van de dossiers en de timing ervan.

Een gedetailleerder overzicht met alle deadlines in een Excel-tabel kan ook een optie zijn. Dit is echter zeer omslachtig, onoverzichtelijk, en geeft vooral veel dubbel werk.

Een degelijk systeem voor het bijhouden van de timing van dossiers is echter nog geen sluitende oplossing voor het halen van deadlines en het correct bijhouden van alle handhavingsstappen. Hiervoor blijft er extra capaciteit voor handhaving nodig zoals reeds vermeld in aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Kennis en expertise:

Het lokaal bestuur neemt initiatieven om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij:

- Het behandelen van handhavingsdossiers teneinde (de schijn van) partijdigheid, inmenging of fraude te voorkomen;
- Het handhaven van ingedeelde inrichtingen of activiteiten waarvan het lokaal bestuur Bornem exploitant is;
- Het inbouwen van kwaliteitsborging bij handhaving.

We merken op dat er meer noodzaak is om de dienst milieu en de milieutoezichthouder meer en sneller te betrekken bij gemeentelijke projecten vanaf de start. Nu gebeurt dit in de meeste gevallen te laat. Hierdoor gaat de noodzaak om te handhaven op IIOA's waarvan het lokaal bestuur Bornem exploitant is dalen. We bekijken hoe we dit meer kunnen implementeren.

Hiernaast nemen we het handhaven van het eigen bestuur mee op in een deontologische code.

Kwaliteitsborging gebeurt momenteel reeds door beroep te doen op de milieutoezichthouder van de lokale politie of op de Dienst Milieu-Handhaving van het PIH als extern klankbord.

Aanbeveling 4: Objectiviteit en integriteit:

Het lokaal bestuur neemt de nodige initiatieven om de deontologische code levend te houden bij de medewerkers.

We bekijken de nood aan het opstellen van een deontologische code specifiek voor de milieutoezichthouder. Hierin verwerken we ook richtlijnen met betrekking tot het handhaven van het eigen bestuur als exploitant.

4 SITUERING THEMA HANDHAVING MILIEUASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

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

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

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

De diversiteit en uitgebreidheid van wat allemaal kan worden gehandhaafd alsook de grenzen van de inzetbare middelen, vereisen beleidskeuzes. Ook de wijze waarop reactieve en/of proactieve handhaving ingezet wordt is een beleidskeuze die hierbij aansluit. Een prioriteitenkader laat toe om met de beschikbare middelen gericht, efficiënt en consequent te handhaven. Deze prioriteiten zijn daarnaast ook richtinggevend voor de verdere aanpak (strafrechtelijk of bestuurlijk) van de vastgestelde overtredingen. Het beschikken over een prioriteitenkader impliceert niet dat niet-prioritaire gevallen niet worden gehandhaafd.

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

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

5 AUDITBEVINDINGEN

5.1 HANDHAVINGSORGANISATIE

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Om de gewenste handhaving voldoende te kunnen realiseren, moet het lokaal bestuur zich goed organiseren.

In functie van de specifieke situatie van het lokaal bestuur en de daarmee samenhangende milieurisico's kan een eigen lokaal handhavingsbeleid helpen om met de beschikbare middelen efficiënt en gericht te handhaven. Minstens legt het lokaal bestuur hiervoor een prioriteitenkader vast.

Teneinde haar gekozen handhavingsbeleid te kunnen realiseren, kiest het lokaal bestuur voor een bepaalde organisatievorm. Wanneer deels of volledig beroep wordt gedaan op handhavingscapaciteit buiten de eigen administratieve organisatie van de gemeente, dienen hierover afspraken gemaakt te worden, bv. door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten met de relevante partners (bv. intergemeentelijk samenwerkingsverband, lokale politie).

Het lokaal bestuur bepaalt doordacht de capaciteit (het aantal reëel voor handhaving ingezette VTE) dat nodig is om in de praktijk invulling te geven aan haar handhavingsbeleid. Hierbij houdt het lokaal bestuur rekening met de nood om ook in dringende gevallen, zelfs buiten de normale werktijden, en/of bij een korte afwezigheid van een milieutoezichthouder te kunnen optreden.

De milieutoezichthouders die ingezet worden voor het handhaven van de milieuaspecten van de omgevingsvergunning, zijn correct aangesteld overeenkomstig de geldende regelgeving⁶. Er is hierbij minstens één milieutoezichthouder aangesteld. Dit is noodzakelijk om rechtsgeldig te kunnen handhaven overeenkomstig het Milieuhandhavingsdecreet (Titel XVI Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid) en het Milieuhandhavingsbesluit.

Beoordeling

Handhavingsorganisatie	ad-hocbasis (1)	
------------------------	-----------------	--

Het lokaal bestuur Bornem heeft prioriteiten bepaald voor de handhaving van de milieuaspecten van de omgevingsvergunning en koos ervoor om de handhaving reactief aan te pakken met de inzet van eigen milieutoezichthouders. Evenwel is de handhavingscapaciteit onvoldoende bepaald en zijn de milieutoezichthouders hoofdzakelijk belast met andere taken. Hierdoor is onvoldoende tijd beschikbaar voor handhaving.

Vanaf 2020 sloot het lokaal bestuur Bornem aan bij de reeds bestaande Intergemeentelijke Omgevingshandhavingscel (IGOHC), opgericht in 2016 binnen het intergemeentelijk samenwerkingsverband IGEMO⁷. Partners binnen IGOHC zijn het lokaal bestuur Bornem, de lokale politie, IGEMO en 6 naburige lokale besturen. IGEMO maakte een voorstel op voor het handhavingsbeleid met

⁶ Een correcte aangestelde lokale milieutoezichthouder beschikt over een bekwaamheidsbewijs en een geldige legitimatiekaart afgeleverd door het departement Omgeving van de Vlaamse overheid. Om aangesteld te kunnen worden dient de lokale milieutoezichthouder te beschikken over een certificaat van de opleiding lokale milieutoezichthouder afgeleverd door een erkend opleidingscentrum, een aanstellingsbesluit als milieutoezichthouder afgeleverd door een bewijs van eedaflegging bij het college van burgemeester en schepenen (of bevoegd orgaan indien tewerkgesteld bij intergemeentelijk samenwerkingsverband of lokale politie).

⁷ <https://igemo.be/over-igemo/>

aandacht voor zowel gemeenschappelijke als individuele accenten. Dit werd vervolgens – in overleg met de partners binnen het IGOHC - vertaald in een handhavingsprogramma. Dat handhavingsprogramma bestaat uit het omgevingshandhavingsplan 2021, een samenwerkingsprotocol (2021-2026) met taakafspraken en een jaarlijks hernieuwbaar actieplan. Dit jaarlijks actieplan bevat telkens de prioriteiten die per lokaal bestuur zullen gehandhaafd worden. IGOHC neemt voor Bornem enkel de handhaving Ruimtelijke Ordening (RO) op, aangezien het lokaal bestuur Bornem opteerde om voor milieuaspecten enkel te werken met milieutoezichthouders in eigen dienst. Het lokaal bestuur maakt wel gebruik van de actieplannen voor RO en milieu die door IGOHC werden voorbereid.

De actieplannen voor 2021, 2022 en 2023 zijn inhoudelijk vrijwel identiek en bevatten voor het lokaal bestuur Bornem 5 prioriteiten voor milieuhandhaving:

- verontreiniging van oppervlaktewater;
- grondwater en bodem;
- onvergunde of niet-gemelde exploitaties/inrichtingen en het naleven van de algemene/sectorale/bijzondere voorwaarden;
- opslag van afval en het achterlaten, beheren, verwerken of verbranden van afvalstoffen;
- luchtverontreiniging en geluidshinder.

Uit de gesprekken en het actieplan blijkt dat lokaal bestuur Bornem er bewust voor kiest om niet proactief maar enkel reactief te handhaven. De onderbouwing van die keuze alsook van de bepaalde prioriteiten is weinig gedocumenteerd. De keuzes komen stapsgewijs tot stand: IGEMO maakt jaarlijks een voorstel op dat in overleg met de lokale besturen verder werd gefinaliseerd. De prioriteiten voor 2023 werden vervolgens op 10 januari 2023 door de gemeenteraad van het lokaal bestuur Bornem goedgekeurd.

In de praktijk worden acute gevallen (als ze gemeld worden) aangepakt, ongeacht of ze als prioriteit werden vastgelegd. Tijdens de gesprekken werd aangegeven dat er graag proactief zou gewerkt worden, maar dat daar echter geen tijd voor beschikbaar is. Sporadisch zijn er wel preventieve acties om de inwoners van Bornem te informeren of om het naleefgedrag te verhogen. Zo werd bv. in januari 2023 een brief gestuurd naar betrokken inwoners om hen te informeren over de mogelijke aanwezigheid van PFAS.

In het lokaal bestuur Bornem zijn er twee milieutoezichthouders aangesteld en wordt er samengewerkt met de lokale politie voor handhaving milieu (en ook voor handhaving RO). Voor de samenwerking met de politie en IGEMO werd een samenwerkingsprotocol 2021-2026 afgesloten, hierin staan o.a. taakafspraken tussen de gemeenten en de politiezones beschreven.

Het lokaal bestuur onderzocht onvoldoende welke personele middelen er nodig zijn voor het uitvoeren van de handhavingsprioriteiten en voor de gekozen handhavingsaanpak. Evenwel vermeldt het actieplan 2023 bijvoorbeeld dat de beschikbare middelen aan tijd en personeel te beperkt zijn om alle schendingen op het omgevingsrecht vast te stellen. Dat de milieutoezichthouders in belangrijke mate belast zijn met andere taken naast handhaving (onder meer omgevingsvergunningverlening en duurzaamheid), is hieraan ook gelinkt.

In 2021 is er een oefening geweest om medewerkers efficiënter in te zetten teneinde beter te kunnen inzetten op handhaving. Er werd een visienota ontwikkeld met een concreet voorstel om een team Handhaving zowel voor milieu als RO te creëren. De aanwerving van een handhaver RO werd opgestart, maar resulteerde niet in de selectie van een nieuwe medewerker. Ondanks deze oefening, is op het moment van de auditwerkzaamheden de beschikbare tijd voor handhaving nog steeds zeer beperkt. De

twee milieutoezichthouders zijn bovendien nog niet heel lang aangesteld door het lokaal bestuur Bornem (respectievelijk in 2020 en 2023). Voor 2020 was er een periode geen milieutoezichthouder aanwezig waardoor er een achterstand is ontstaan. Er is een intentie om deze achterstand weg te werken in de mate van het mogelijke. Dit alles leidt ertoe dat er momenteel een risico is dat noodzakelijke handhavingstaken onvoldoende kunnen opgenomen worden.

De twee milieutoezichthouders in dienst bij het lokaal bestuur zijn op het moment van deze rapportering correct aangesteld. De aanstelling van de tweede milieutoezichthouder werd tijdens de auditwerkzaamheden in orde gebracht. Door de correcte aanstelling van beide milieutoezichthouders is het risico op de niet-rechtsgeldigheid van hun handhavingsoptreden afgedekt.

Aanbeveling 1

Het lokaal bestuur evalueert de reële ingezette capaciteit aan milieutoezichthouder(s) (inclusief back-up) in functie van het gekozen handavingsbeleid met bijzondere aandacht voor het waarborgen van de continuïteit en neemt desgevallend actie om tot een gepaste handavingscapaciteit te komen.

Toelichting

Het lokaal bestuur kan hierbij verschillende mogelijkheden overwegen om netto meer capaciteit op handhaving in te zetten. Taken waarvoor toezichtsbevoegdheid noodzakelijk is, worden voorbehouden voor de aangestelde milieutoezichthouder(s). Daarnaast kan worden overwogen om andere taken waarvoor dergelijke bevoegdheden niet noodzakelijk zijn, toe te vertrouwen aan administratieve medewerkers. Meer slagkracht voor lokale handhaving creëren, kan ook door opportuniteiten inzake samenwerking met andere handavingsactoren meer en frequenter te benutten. Ook de totale werkbelasting van de ingezette milieutoezichthouders kan herbekeken worden om bepaalde taken (bv. gekoppeld aan vergunningverlening) gedeeltelijk over te dragen aan andere medewerkers waardoor meer tijd vrij komt om gestructureerd en op regelmatige basis handhavingstaken te kunnen opnemen op het eigen grondgebied en ook de continuïteit beter te kunnen waarborgen.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Het nut en de inspanning van de vergunningverlening komt in het gedrang (als er nooit gecontroleerd wordt, heeft vergunningverlening geen zin).
- Het niet of laattijdig opmerken van milieuproblemen.
- Handavingsprioriteiten zijn enkel gebaseerd op de aanwezige expertise en/of beschikbare tijd (in plaats van rekening te houden met de impact op het milieu).
- Geen, te weinig, verkeerde of dubbele opname van handhavingstaken.
- Medewerkers en middelen worden onvoldoende georganiseerd en/of worden weinig efficiënt ingezet.
- Er ontstaan problemen indien een betrokken milieutoezichthouder of andere handavingsactoren plots wegvallen of andere prioriteiten hebben.

5.2 BASISELEMENTEN VOOR HET HANDHAVINGSGEBEUREN

5.2.1 Inzet van werkmiddelen

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Opdat de milieutoezichthouder op een veilige en efficiënte manier aan handhaving kan doen, moet hij/zij beschikken over een aantal werkmiddelen. Het lokaal bestuur bepaalt deze werkmiddelen doordacht en zorgt ervoor dat ze beschikbaar en inzetbaar zijn.

Volgende werkmiddelen zijn veelal nodig:

- Apparatuur voor bv. staalnames en/of analyse van water, grond en lucht, apparatuur voor geluidsmetingen, fototoestel, ... ;
- Financiële middelen voor het inhuren van apparatuur en/of expertise voor staalnames, analyses, (geluids)metingen of andere vaststellingen;
- Persoonlijke beschermingsmiddelen voor de milieutoezichthouder;
- Informatie over onder meer:
 - milieuklachten en meldingen;
 - een actueel overzicht van de actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen;
 - de vergunningstoestand per perceel.

Het lokaal bestuur evalueert of de inzet van de werkmiddelen in lijn ligt met het beoogde beleid en de gekozen organisatievorm en stuurt bij indien nodig.

Beoordeling

Inzet van werkmiddelen	gestructureerde aanzet (2)	
------------------------	----------------------------	--

Het lokaal bestuur stelt werkmiddelen ter beschikking van de milieutoezichthouder, wat toelaat om op een veilige en adequate manier reactief te handhaven. Het zicht op actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen kan evenwel nog worden verbeterd om ook efficiënt te kunnen handhaven.

Het lokaal bestuur Bornem stelt voldoende werkmiddelen ter beschikking van de milieutoezichthouder om reactief te kunnen handhaven (in lijn met het handhavingsbeleid):

- Apparatuur:

Apparatuur nodig om vaststellingen te kunnen doen, werd in het verleden in overleg met de milieutoezichthouder aangekocht (bv. een gsm met camera, ...). De milieutoezichthouder kan ook gebruik maken van andere logistieke middelen van het lokaal bestuur (bv. dienstwagen, dienstfiets, ...). Elke medewerker die voor zijn of haar takenpakket werkmiddelen nodig heeft, kan op eigen initiatief de aankoop van dergelijke middelen aanvragen, mits goedkeuring van het diensthoofd. De medewerker dient zelf aan te geven wanneer nieuwe middelen noodzakelijk zijn.

Bepaalde apparatuur heeft het lokaal bestuur niet in eigen bezit. Zo wordt de geijkte geluidsmeter van de lokale politie (die deze ook bedient) gebruikt voor het uitvoeren van geluidsmetingen. Voor het nemen van stalen, het doen van analyses of het uitvoeren van bepaalde (geluids)metingen, bodemonderzoeken, ... huurt het lokaal bestuur externen in. Hiervoor gebruikt het lokaal bestuur haar overeenkomst met het Provinciaal Instituut voor Hygiëne (PIH), de raamovereenkomst bodemonderzoeken of indien nodig doet ze zelf beroep op de markt via een overheidsopdracht.

– Financiële middelen:

Op jaarbasis reserveert het lokaal bestuur kredieten voor ondersteuning van de dienst omgeving, het uitvoeren van bodemonderzoeken en de werking van IGOHC. Deze kredieten zijn niet specifiek toegewezen aan handhaving, maar kunnen wel ingezet worden wanneer dit vereist is. Enkel het krediet voor IGOHC is specifiek toegewezen voor handhaving RO en wordt niet benut door de milieutoezichthouder. De kredieten worden jaarlijks bijgestuurd op basis van bestedingen tijdens de voorgaande jaren en de verwachte initiatieven voor het komende jaar.

– Persoonlijke beschermingsmiddelen:

De milieutoezichthouder beschikt over voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals veiligheidsschoenen, -kleding en -materialen. Wanneer nodig kan de milieutoezichthouder aanvullende persoonlijke beschermingsmiddelen of vernieuwing aanvragen.

– Informatie:

- Milieuklachten en meldingen:

Burgers en bedrijven kunnen (milieu)klachten en meldingen aan het lokaal bestuur kenbaar maken. Hiervoor gebruikt het lokaal bestuur een e-loket (met identificatie van de melder) en een meldingsformulier (zonder identificatie) op haar website. De leden van het college beschikken over een app waarmee ze ook meldingen kunnen doorsturen die ze in hun contacten met de burgers opvangen. Deze meldingskanalen zijn sinds midden 2022 gekoppeld aan een IT-systeem dat organisatiebreed wordt gebruikt. Zowel telefonische klachten en meldingen als zaken opgepikt door een medewerker van het lokaal bestuur kunnen manueel in het IT-systeem toegevoegd worden. Via dit IT-systeem worden de klachten en meldingen automatisch toegewezen aan de behandelende dienst. De medewerkers beschikken over een praktische handleiding voor het omgaan met klachten en meldingen. Jaarlijks wordt over de ontvangen en behandelde klachten en meldingen gerapporteerd aan het managementteam en het politieke niveau. Deze rapportering omvat het aantal klachten en meldingen per beleidsdomein en gaat ook in op de behandeltermijn. Er is geen specifieke rapportering over milieuklachten en meldingen die uitmonden in een handhavingsactie door de milieutoezichthouder.

- Actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen:

Het omgevingsloket bevat alle afgeleverde en geweigerde omgevingsvergunningen vanaf 2018. Het is echter niet mogelijk om hier eenvoudig een overzicht van te consulteren of te bekomen. Informatie over de rubrieken van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten die opgenomen zijn in de individuele omgevingsvergunningen is enkel beschikbaar in de individuele vergunningsbeslissing.

Milieuvergunningen afgeleverd tot 2018 zijn op papier beschikbaar en werden de afgelopen jaren ingescand door het lokaal bestuur. Het ontsluiten van de informatie in deze milieuvergunningen is echter niet evident, onder meer door de opslag ervan per dossiernummer. Het lokaal bestuur beschikt eveneens over een GIS-toepassing waarin op niveau van elk perceel alle milieuvergunningen en omgevingsvergunningen die ooit werden afgeleverd of geweigerd zijn gekoppeld. Om de vergunningstoestand of informatie over eventueel ingedeelde inrichtingen of activiteiten te achterhalen, dient(dien) per perceel het(de) dossiernummer(s) van de vergunning(en) opgezocht te worden om vervolgens de vergunningsbeslissing(en) op te zoeken in andere IT-systemen of in het (digitale en in sommige gevallen ook het analoge) archief. Deze werkwijze laat toe om de beschikbare vergunningsinformatie op te zoeken, doch de werkwijze is niet efficiënt. Onder andere hierdoor heeft het lokaal bestuur op dit moment geen overzicht op de actieve, verlopen of geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen voor haar grondgebied. Bovendien heeft ze op deze manier ook geen volledige lijst van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten van klasse 2 en klasse 3 waarvoor ze zelf handhavingsbevoegdheid heeft. Doordat steeds gezocht moet worden naar het perceel waar de vergunning mee verbonden

is en dan telkens per dossiernummer naar de vergunningsgegevens, verloopt reactief handhaven vaak niet efficiënt en is proactieve handhaving quasi niet mogelijk.

5.2.2 Management van handhavingsdossiers

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Om de voortgang in de handhavingsactiviteiten goed te kunnen opvolgen, beschikt het lokaal bestuur over een overzicht met de actuele stand van zaken van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers. Dit overzicht moet minstens toelaten dat:

- het overzichtelijk is welke handhavingsdossiers er zijn (waarbij het aangewezen is om hierin indelingen te hanteren die toelaten bv. de ernst/prioriteit van de respectievelijke dossiers en/of het soort milieuaspect eenvoudig zichtbaar te maken);
- het duidelijk is wanneer de volgende stap in elk handhavingsdossier moet gezet worden;
- de doorlooptijden van de handhavingsdossiers kunnen opgevolgd worden;
- eventueel nog te handhaven dossiers zichtbaar worden.

Om op een efficiënte manier te kunnen handhaven, beschikt het lokaal bestuur over hulpmiddelen (bv. instructies, richtlijnen, handleidingen, sjablonen, ...) voor het onderbouwen van de vaststellingen, het nemen van beslissingen en het inzetten van handhavingsinstrumenten.

Het lokaal bestuur documenteert elke handhavingsstap en elk ingezet handhavingsinstrument (bv. aanmaning, PV, ...). Dit zorgt voor transparantie in de handhavingsdossiers, wat de opvolging vergemakkelijkt en indien nodig de overname van een handhavingsdossier mogelijk maakt. Daarnaast zijn er afspraken over de logische opbouw van een handhavingsdossier en de wijze waarop handhavingsdossiers worden bijgehouden (analoog, digitaal of een combinatie). Op die manier is elk dossier overzichtelijk, volledig en makkelijk terug te vinden.

Toegang met mogelijkheid tot wijziging van de handhavingsdossiers is beperkt tot de betrokken milieutoezichthouders (en eventueel (administratieve) medewerkers die worden ingezet voor bepaalde ondersteunende taken). Zo wordt verhinderd dat onbevoegden de handhavingsdossiers kunnen wijzigen of vertrouwelijke informatie kunnen raadplegen.

Beoordeling

Management van handhavingsdossiers	ad-hocbasis (1)	
------------------------------------	-----------------	--

Het lokaal bestuur levert voldoende inspanningen om haar handhavingsdossiers op een degelijke manier te beheren. Evenwel ontbreekt een adequaat overzicht van de handhavingsdossiers en kan de toegang tot de handhavingsdossiers nog verbeterd worden.

Alle handhavingsdossiers worden digitaal bijgehouden op de centrale netwerkschijf van het lokaal bestuur. De milieutoezichthouder gebruikt daarbij sjablonen voor diverse handhavingsinstrumenten waaronder aanmaningen, bestuurlijke maatregelen, PV's, De milieutoezichthouder bewaart elk ingezet handhavingsinstrument (bv. aanmaningsbrief, PV, ...) onmiddellijk en op een uniforme wijze in het handhavingsdossier. Deze werkwijze resulteert in goed gedocumenteerde en actuele handhavingsdossiers.

Een overzicht van alle handhavingsdossiers was voorheen niet beschikbaar en werd tijdens de auditwerkzaamheden opgemaakt. Dit overzicht moet nog worden aangevuld om elk handhavingsdossier op een adequate en efficiënte manier te kunnen opvolgen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld nog informatie over de termijn die aan de overtreder werd opgelegd via een handhavingsinstrument om zich in regel te stellen. Hierdoor is het niet evident om het verstrijken van deze termijn op te volgen en als milieutoezichthouder tijdig de volgende handhavingsactie te initiëren. Ook de doorlooptijd van handhavingsdossiers kan op dit moment niet ingeschat worden, omdat de informatie wanneer bv. een klacht of melding ontvangen werd, niet in het overzicht opgenomen is. Daarnaast is het niet mogelijk om eventuele achterstand op te volgen waardoor bepaalde (potentiële) milieuovertredingen mogelijk niet tijdig worden aangepakt. Er werden ook geen prioriteiten toegekend aan de verschillende handhavingsdossiers. Dit leidt ertoe dat het risico dat bepaalde handhavingsacties niet tijdig worden opgestart en milieuovertredingen blijven voortduren, onvoldoende is afgedekt.

De toegang tot handhavingsdossiers op de centrale netwerkschijf is niet beperkt tot de medewerkers betrokken bij de handhavingsfunctie. Ook andere medewerkers betrokken bij de behandeling van omgevingsvergunningen, inclusief enkele externe medewerkers, hebben lees- en schrijftoegang tot deze dossiers. Hierdoor bestaat het risico dat onbevoegden de handhavingsdossiers kunnen wijzigen of vertrouwelijke informatie kunnen raadplegen. Het lokaal bestuur heeft de intentie op korte termijn de toegang tot deze handhavingsdossiers aan te passen zodat enkel de medewerkers betrokken bij de handhavingsfunctie nog toegang zullen hebben.

Informatie over handhavingsdossiers en over de vergunningstoestand van een locatie (GIS-toepassing, omgevingsvergunningloket, digitaal archief, ...) is niet toegankelijk voor de lokale politie. De milieutoezichthouders en de gemeentelijke omgevingsambtenaar verstrekken op verzoek in het kader van specifieke handhavingsdossiers informatie aan de lokale politie. De handhavers ruimtelijke ordening van IGEMO hebben wel rechtstreeks toegang tot deze informatie van het lokaal bestuur. Dit laat hen toe om op een snelle en efficiënte manier deze informatie in het kader van door hen opgestarte handhavingsdossiers te gebruiken.

Aanbeveling 2

Het lokaal bestuur werkt het overzicht van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers bij en zorgt dat ze:

- Steeds een actueel overzicht heeft op de handhavingsdossiers, met de nodige structuur om eenvoudig relevante overzichtsinformatie te kunnen consulteren;
- Elk handhavingsdossier efficiënt kan opvolgen, inclusief de doorlooptijden;
- De volgende te nemen handhavingsstap(pen) tijdig kan initiëren.

Toelichting

Om op een efficiënte manier handhavingsdossiers te beheren, wordt ervoor gezorgd dat het lokaal bestuur een zicht heeft op de stand van zaken van elk handhavingsdossier. Onder meer volgende data zijn mogelijks nuttig om in het overzicht van de handhavingsdossiers op te nemen:

- Start- en afsluitingsdatum van elk handhavingsdossier;
- Soort dossier;
- Potentiële overtreder(s);
- Locatie;
- Datum waarop een volgende stap gezet moet worden in het handhavingsdossier.

Dergelijk overzicht laat toe om elk handhavingsdossier (periodiek) op te volgen.

Verdere detailinformatie, evenals alle bewijsstukken, wordt systematisch bijgehouden in de individuele handhavingsdossiers.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Sommige handhavingsstappen worden vergeten of worden te laat gezet waardoor de handhaving niet efficiënt of effectief verloopt.
- De handhavingsdossiers zijn onvoldoende gedocumenteerd waardoor de handhaving niet efficiënt of effectief verloopt.

5.2.3 Continuïteit

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Overtredingen van omgevingsvergunningsvoorwaarden kunnen zich voordoen op elk moment, dus ook 's avonds en in het weekend. Het is met andere woorden nodig dat er afspraken of maatregelen zijn om de continuïteit in de handhavingsactiviteiten te garanderen. Dit impliceert dat er afspraken zijn om milieuklachten ook 's avonds of in het weekend aan te pakken.

Bovendien hebben sommige handhavingsdossiers een lange doorlooptijd. Bijgevolg zijn er voor korte afwezigheden (door ziekte of kort verlof), langdurige onbeschikbaarheden of indien de milieutoezichthouder de organisatie verlaat, afspraken nodig om de continuïteit van de handhaving ook in die omstandigheden te kunnen verzekeren.

Om dit op een efficiënte manier te organiseren wordt hierop geanticipeerd bij het management van handhavingsdossiers en is er minstens een back-up mogelijkheid voorzien voor korte afwezigheden van de milieutoezichthouder. Dit kan binnen het lokaal bestuur zijn, bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband of bij de lokale politie.

De handhavingsdossiers worden in functie van continuïteit permanent actueel gehouden en zijn beschikbaar en toegankelijk zodat zij te allen tijde zonder onderbreking kunnen opgevolgd worden.

Beoordeling

Continuïteit	gestructureerde aanzet (2)	
--------------	----------------------------	--

Het lokaal bestuur heeft voorzien in mogelijkheden om de continuïteit in het handhavingsgebeuren te verzekeren. Om deze mogelijkheden in de praktijk te realiseren, zijn er evenwel nog bijkomende inspanningen nodig.

De registratie en opvolging van ontvangen klachten en meldingen in een IT-systeem, het werken met uitsluitend digitale handhavingsdossiers, de toegang tot de handhavingsdossiers, het actueel houden van de handhavingsdossiers, ... zorgt ervoor dat de continuïteit bij de afwezigheid van de milieutoezichthouder verzekerd kan worden.

Ook de aanwezigheid van een tweede milieutoezichthouder in dienst bij het lokaal bestuur, waarvan de aanstelling recent in orde werd gebracht, biedt in theorie de mogelijkheid om vlot te schakelen in het geval de milieutoezichthouder onverwacht uitvalt of enige tijd afwezig is. Evenwel heeft de tweede milieutoezichthouder een volledig takenpakket binnen de dienst omgeving, waardoor de capaciteit om daadwerkelijk op handhaving in te zetten beperkt is. Een degelijke back-up functie kan hierdoor in de praktijk nauwelijks geboden worden, waardoor het risico op discontinuïteit in de handavingsaanpak blijft bestaan.

Op dit moment heeft het lokaal bestuur andere mogelijkheden om de continuïteit in het handavingsgebeuren te voorzien nog niet onderzocht. Zo kan onder meer onderzocht worden of er een nauwere samenwerking met de milieutoezichthouder van de lokale politie mogelijk is. Ook de optie om beroep te doen op IGEMO voor handhaving milieu kan onderzocht worden. Dit vereist evenwel de inzet van bijkomende financiële middelen door het lokaal bestuur en de aanwezigheid van voldoende capaciteit bij IGOHC.

Aanbeveling 1 (Zie rubriek 5.1 'Handavingsorganisatie')

5.3 INTERACTIES BINNEN HET HANDAVINGSGEBEUREN

5.3.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Er kunnen meerdere personen en partijen betrokken zijn bij de uitvoering van handhaving. Het is voor iedereen duidelijk wat hij/zij moet doen en welke verantwoordelijkheid iedereen heeft. Dit kan uitgeschreven worden in bv. een functiebeschrijving/werkafspraken/... en wordt gecommuniceerd aan alle betrokkenen. Omdat sommige handelingen expliciet voorbehouden zijn voor de milieutoezichthouder, wordt er op gelet dat dit gerespecteerd wordt.

Milieutoezichthouders van het lokaal bestuur, lokale politie en/of intergemeentelijk samenwerkingsverband kunnen ieder apart optreden op het grondgebied van het lokaal bestuur of samen handhaven. In beide gevallen zijn er afspraken gemaakt over wie welke verantwoordelijkheid opneemt.

Beoordeling

Rollen en verantwoordelijkheden	gedefineerd systeem (3)	
---------------------------------	-------------------------	--

Doordat de handhaving van milieuaspecten in hoofdzaak door één milieutoezichthouder wordt opgenomen, zijn de rollen en verantwoordelijkheden inzake handhaving voldoende duidelijk. De taakverdeling tussen de milieutoezichthouders van het lokaal bestuur en de lokale politie is duidelijk in de praktijk.

Aangezien er in de praktijk slechts één milieutoezichthouder binnen het lokaal bestuur daadwerkelijk actief is op het vlak van handhaving milieu, zijn de rollen en verantwoordelijkheden inzake handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning voldoende duidelijk. Functiebeschrijvingen of

werkafspraken waarin formeel is neergeschreven wat het takenpakket van de milieutoezichthouder exact inhoudt, ontbreken evenwel.

De taakverdeling inzake handhaving milieu tussen de milieutoezichthouder van het lokaal bestuur en deze van de lokale politie is niet formeel neergeschreven, maar is duidelijk in de praktijk: elk heeft zijn eigen handhavingssdossiers en voor bepaalde dossiers wordt er samengewerkt. Beide partijen informeren elkaar over de lopende handhavingssdossiers. Zo wordt vermeden dat handhavingssdossiers door beiden gelijktijdig worden aangepakt. Voor het uitvoeren van controles op het terrein doet de milieutoezichthouder van het lokaal bestuur geregeld beroep op de lokale politie voor het verlenen van bijstand.

5.3.2 Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur

Voorwaarden voor een beheerst systeem

De milieutoezichthouder staat niet los van de rest van de organisatie.

Om efficiënt en effectief te kunnen handhaven, is voldoende interactie tussen handhaving en omgevingsvergunningverlening noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld door elkaar relevante informatie door te geven, via structurele overlegmomenten informatie uit te wisselen en dossiers te bespreken, Zo informeert de gemeentelijke omgevingsambtenaar (GOA) milieu en ruimtelijke ordening (RO) de milieutoezichthouder over de voor handhaving relevante informatie uit omgevingsvergunningaanvragen en de milieutoezichthouder signaleert bv. aan de GOA wanneer hij/zij een regularisatie van een omgevingsvergunning heeft opgelegd.

Er wordt ook met andere diensten informatie uitgewisseld. Observaties en signalen die worden opgevangen door andere diensten (bv. door de technische dienst of groendienst tijdens hun werkzaamheden of door andere diensten die in contact staan met burgers), kunnen aanleiding geven tot handhavingssdossiers of daar nuttige informatie voor opleveren. De milieutoezichthouder heeft er dus voordeel bij wanneer hij/zij voldoende gekend is binnen het lokaal bestuur en wanneer andere medewerkers (bv. technische dienst, groendienst, onthaal, klachtencoördinator, ...) zich ervan bewust zijn (bij voorkeur toegelicht kregen en periodiek aan herinnerd worden) wat ze kunnen/moeten signaleren aan de milieutoezichthouder. Op die manier stroomt relevante informatie vlot door naar de milieutoezichthouder.

Beoordeling

Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur	gedefinieerd systeem (3)	
--	--------------------------	--

Er is voldoende interactie en informatie-uitwisseling tussen omgevingsvergunningverlening en handhaving. Het gebruikte IT-systeem zorgt voor een vlotte informatiedoorstroming van relevante informatie naar de milieutoezichthouder. Ook is de milieutoezichthouder voldoende gekend bij de andere diensten.

Tussen handhaving (milieutoezichthouder) en omgevingsvergunningverlening (gemeentelijke omgevingsambtenaren milieu en ruimtelijke ordening) is er voldoende interactie. Daarvoor zijn er wekelijks vaste interne overlegmomenten waar zowel vergunningsaanvragen en handhavingssdossiers besproken worden enerzijds met de betrokken medewerkers voor milieu en ruimtelijke ordening en

anderzijds met de medewerkers milieu en de schepen bevoegd voor milieu. Daarbij is er voldoende gelegenheid om dossiers te bespreken en informatie te delen en uit te wisselen.

De milieutoezichthouder is voldoende gekend bij de andere diensten binnen het lokaal bestuur wat resulteert in een vlotte samenwerking en informatie-uitwisseling. Andere diensten die meldingen of klachten ontvangen of die op het terrein mogelijke milieuovertredingen zien, rapporteren dit via het IT-systeem voor klachten en meldingen en kunnen ook via die weg de aanpak opvolgen.

5.3.3 Wisselwerking met andere handhavingsactoren

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Naast de milieutoezichthouder zijn er ook andere handhavingsactoren actief op het grondgebied van het lokaal bestuur. Samenwerking, interactie en informatie-uitwisseling met deze handhavingsactoren (bv. provinciale en gewestelijke milieutoezichthouders) om op een efficiënte en effectieve manier te handhaven is daarom essentieel. Dit kan bijvoorbeeld door elkaar relevante informatie door te geven, via structurele overlegmomenten informatie uit te wisselen, Minimaal moeten de nodige contacten vlot kunnen worden gelegd. De milieutoezichthouder kent daarom zijn/haar collega-handhavers en kan deze contacteren wanneer nodig. Ook is de milieutoezichthouder voldoende gekend bij zijn/haar collega-handhavers zodat deze hem/haar vlot kunnen contacteren wanneer dat relevant is.

In sommige gevallen is de milieutoezichthouder verplicht (cf. milieuhandhavingsbesluit) informatie over vaststellingen te bezorgen aan andere instanties (provincie, afdeling handhaving e.a.). Het betreft informatie die relevant is voor de andere instanties in het kader van hun (handhavings)bevoegdheden op basis van de (milieu)regelgeving.

De milieutoezichthouder is ook beschikbaar om op verzoek mee te werken aan het vervolgtraject van de handhavingdossiers (strafrechtelijke vervolging/bestuurlijke beboeting).

Beoordeling

Wisselwerking met andere handhavingsactoren	gedefineerd systeem (3)	
---	-------------------------	--

De milieutoezichthouder onderhoudt contacten met andere handhavingsactoren en bezorgt wanneer nodig alsook op verzoek informatie aan gewestelijke handhavingsactoren en/of het parket. De samenwerking en de informatie-uitwisseling van het lokaal bestuur met de lokale politie inzake handhaving vindt eerder op ad-hocbasis plaats, maar verloopt wel vlot.

De milieutoezichthouder beschikt over een netwerk van andere handhavingsactoren, waarop hij/zij beroep kan doen als klankbord of inspiratiebron. Verder is er individueel overleg met de buurgemeenten en af en toe samenwerking met OVAM.

De lokale politie pakt klachten, die bij haar binnenkomen, zelf aan. Daarnaast werkt de lokale politie samen met het lokaal bestuur door bv. het leveren van bijstand op het terrein. Het lokaal bestuur bezorgt de lokale politie wanneer gevraagd informatie over de vergunningstoestand van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Beide partijen informeren elkaar over de lopende handhavingdossiers en spreken op ad-hocbasis af om samen aan handhavingdossiers te werken. Deze samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de milieutoezichthouder van het lokaal bestuur en deze van de lokale politie verloopt vlot, maar heeft geen structureel karakter.

De interactie, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de handhavingsfuncties milieu (gemeente) en ruimtelijke ordening (IGEMO) kan nog bijkomend gestimuleerd worden. Bijvoorbeeld voor combinatiedossiers, die elementen van milieu en ruimtelijke ordening bevatten, wordt weinig tot geen informatie uitgewisseld of samen aangepakt. Milieutoezicht gebeurt nl. in eigen beheer door het lokaal bestuur, terwijl toezicht op ruimtelijke ordening wordt uitgevoerd door personeelsleden van het intergemeentelijk samenwerkingsverband IGEMO.

Wanneer er om wordt gevraagd, bezorgt de milieutoezichthouder informatie aan de gewestelijke handhavingsactoren en/of aan het parket.

5.4 VOORWAARDEN VOOR HET HANDHAVINGSGEBEUREN

5.4.1 Kennis en expertise

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Milieuregelgeving en handhavingstechnieken zijn continu in evolutie. Na de initiële, verplichte opleiding tot milieutoezichthouder is het belangrijk om de kennis en expertise en de toepassing ervan in de praktijk op peil te houden. Het lokaal bestuur biedt daarom voldoende mogelijkheden aan de milieutoezichthouder om zijn/haar kennis en expertise noodzakelijk voor handhaving te onderhouden en verder te ontwikkelen.

De milieutoezichthouder kan inspiratie opdoen uit gelijkaardige problematieken waar ook andere handhavingsactoren mee geconfronteerd worden. De eigen handhaving kan zo versterkt worden door een netwerk uit te bouwen waarop beroep kan gedaan worden: als klankbord, om ervaringen en methodieken uit te wisselen,

Daarnaast voorziet het lokaal bestuur in de mogelijkheid om gespecialiseerde kennis en expertise in te huren wanneer nodig.

Beoordeling

Kennis en expertise	gestructureerde aanzet (2)	
---------------------	----------------------------	--

De actieve milieutoezichthouder houdt de kennis en expertise over de milieuregelgeving op peil in functie van de adviesverlening bij omgevingsvergunningsaanvragen. Specifieke bijscholing omtrent handhavingstechnieken wordt daarbij weinig of niet gevolgd. De milieutoezichthouder neemt deel aan een aantal overlegmomenten met andere handhavingsactoren waar kennisdeling en ervaringsuitwisseling gebeurt. Gespecialiseerd juridisch advies kan extern ingewonnen worden.

Beide milieutoezichthouders binnen het lokaal bestuur Bornem hebben de opleiding milieutoezichthouder gevolgd. Voor de actieve milieutoezichthouder is dit echter al enige tijd geleden (2013). Lokaal bestuur Bornem biedt haar medewerkers de mogelijkheid tot het volgen van vorming, maar laat dit grotendeels over aan het initiatief van de medewerker. Uit het vormingsoverzicht van de milieutoezichthouders blijkt dat de gevolgde opleidingen meestal betrekking hebben op omgevingsvergunningen en veelal niet specifiek gericht zijn op handhaving. De milieutoezichthouders

geven aan dat er omwille van tijdsgebrek weinig prioriteit kan gegeven worden aan opleidingen. De hoofdpdracht van beide milieutoezichthouders ligt immers niet bij handhaving.

Zo is de hoofdtaak van de actieve milieutoezichthouder adviesverlening in het kader van de omgevingsvergunningsaanvragen (GOA milieu). Dit komt tot uiting in de competenties vereist voor deze functie. Competenties voor de opdracht als milieutoezichthouder werden echter niet opgenomen.

Verder vereist deze hoofdtaak dat de milieutoezichthouder aanpassingen in de milieuregelgeving continu bijhoudt. Deze kennis is eveneens inzetbaar voor handhaving.

De milieutoezichthouder neemt deel aan verschillende overlegmomenten met andere handhavingsactoren. Zo zijn er op provinciaal niveau bijvoorbeeld het halfjaarlijkse HALO (HandhavingsActoren Lokaal Overleg) en de regiowerking voor gemeentelijke milieu- en duurzaamheidsambtenaren. Daar wordt aan kennisdeling gedaan, maar is er bijvoorbeeld ook ruimte voor uitwisselen van ervaringen over concrete problemen op het terrein.

Gespecialiseerd juridisch milieuvadvis kan extern op afroep ingewonnen worden wanneer nodig. Hiervan werd tot op heden enkel gebruik gemaakt in kader van de omgevingsvergunningverlening.

5.4.2 Objectiviteit en integriteit

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Handhavingsdossiers moeten op een objectieve en integere manier behandeld kunnen worden.

Het lokaal bestuur biedt daarom de nodige ondersteuning aan de milieutoezichthouder zodat deze veilig, onafhankelijk en neutraal kan handhaven. Daarnaast ondersteunt het lokaal bestuur alle betrokkenen bij de handhavingsfunctie in deontologisch gevoelige situaties, zoals bv.:

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

Om medewerkers voldoende te ondersteunen bij deontologisch gevoelige situaties tijdens het uitoefenen van hun taken, in het bijzonder handhavingsgerelateerde taken, ondersteunt de organisatie zijn medewerkers. Dit kan bijvoorbeeld door dergelijke situaties te duiden en bespreekbaar te maken. Eveneens kan dit door afspraken te maken, tips en technieken aan te leren, ... over hoe men in dergelijke situatie kan of moet reageren om onafhankelijk en neutraal te kunnen optreden als milieutoezichthouder.

Een lokaal bestuur is bovendien vaak ook zelf exploitant van een of meerdere IIOA's, wat betekent dat zij er ook verantwoordelijk voor is om de regelgeving, in het bijzonder de omgevingsvergunning klasse 2 of melding klasse 3 na te leven. De bevoegdheid om erop toe te zien dat dit ook effectief gebeurt, ligt bij de lokale milieutoezichthouder. Hierdoor kan de eigen milieutoezichthouder in de situatie terechtkomen dat hij bij zijn eigen werkgever moet toezicht uitoefenen.

De milieutoezichthouder kan op basis van het milieuhandhavingsdecreet alleen beslissen om al dan niet handhavingsinstrumenten in te zetten. Menselijke fouten kunnen nooit helemaal worden uitgesloten, daarom is een vorm van kwaliteitsborging op de werkzaamheden van de milieutoezichthouder

aangewezen. Om ervoor te zorgen dat de inzet van handhavingsinstrumenten kwaliteitsvol gebeurt, bouwt de organisatie een vorm van kwaliteitsborging in zonder dat dit de toezichtsbevoegdheid van de milieutoezichthouder beknót. Zo kan de milieutoezichthouder bijvoorbeeld beroep doen op een (intern of extern) klankbord om indien nodig zijn/haar inschattingen (bv. ingezette handhavingsinstrumenten, opgelegde maatregelen, ...) en uitgewerkte handhavingsinstrumenten af te toetsen.

Beoordeling

Objectiviteit en integriteit	gestructureerde aanzet (2)	
------------------------------	----------------------------	--

Het lokaal bestuur Bornem beschikt over een deontologische code, maar er zijn geen initiatieven om deze levend te houden. De ondersteuning van de milieutoezichthouder in deontologisch gevoelige situaties kan beter. De milieutoezichthouder blijkt in de praktijk wel autonoom te kunnen handhaven. Door het ontbreken van enige kwaliteitsborging, bestaat het risico dat fouten niet (tijdig) opgemerkt worden.

Het lokaal bestuur Bornem heeft een deontologische code voor medewerkers die kenbaar gemaakt wordt bij de introductie van elke nieuwe medewerker. Er zijn geen verdere initiatieven om de deontologische code onder de aandacht te brengen of levend te houden bij de medewerkers. Uit de gesprekken blijkt dat de deontologische code onvoldoende gekend is. De code is generiek opgesteld zonder aandacht voor de specificiteit van de handhavingsfunctie.

Er zijn geen richtlijnen noch afspraken beschikbaar voor de milieutoezichthouder om deze te ondersteunen in deontologisch gevoelige situaties, bv. bij dossiers waarbij vrienden of familie betrokken zijn. Ook voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten, waar het lokaal bestuur Bornem zelf exploitant van is, zijn er geen afspraken over hoe er moet gehandeld worden in zulke situaties. Zo bevat bv. de deontologische code voor mandatarissen of de afsprakennota politiek – administratie geen richtlijnen inzake deontologisch gevoelige situaties rond handhaving. Er is een deontologische commissie voor mandatarissen opgericht, maar deze is nog niet samengeroepen.

Het lokaal bestuur beschikt over een agressieprotocol waarop kan gesteund worden indien nodig.

De milieutoezichthouder doet in specifieke gevallen beroep op het recht op bijstand om samen met de lokale politie controles uit te voeren.

Uit de gesprekken blijkt dat de milieutoezichthouder in de praktijk autonoom kan handhaven. Bij politiek gevoelige dossiers worden deze besproken op het college van burgemeester en schepenen. Aanmaningen en bestuurlijke maatregelen worden mee ondertekend door de burgemeester. PV's worden uitsluitend opgemaakt en ondertekend door de milieutoezichthouder.

Door het ontbreken van enige kwaliteitsborging (met respect voor de autonomie van de milieutoezichthouder), bestaat het risico dat fouten (minstens bij het inzetten van de handhavingsinstrumenten zoals aanmaning, PV, ...) niet opgemerkt worden.

Aanbeveling 3

Het lokaal bestuur neemt initiatieven om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij:

- Het behandelen van handavingsdossiers teneinde (de schijn van) partijdigheid, inmenging of fraude te voorkomen;
- Het handhaven van ingedeelde inrichtingen of activiteiten waarvan het lokaal bestuur Bornem exploitant is;
- Het inbouwen van een kwaliteitsborging bij handhaving.

Toelichting

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Het is voor alle betrokkenen bij de handhavingsfunctie (met inbegrip van het politieke niveau) onduidelijk hoe integer te handelen in gevoelige situaties, hoe om te gaan met gevoelige dossiers en hoe gewapend te zijn tegen mogelijke beïnvloeding waardoor de handhaving niet integer en objectief verloopt.
- Problemen worden bewust verkeerd ingeschat door de handhavingsfunctie (frauduleuze handelingen).
- Het lokaal bestuur handhaaft niet of onvoldoende op de eigen exploitaties (klasse 2 en 3) met betrekking tot het naleven van de afgeleverde omgevingsvergunning of niet vergunde activiteiten (IIOA).

Aanbeveling 4

Het lokaal bestuur neemt de nodige initiatieven om de deontologische code levend te houden bij de medewerkers.

Toelichting

Vaak ontvangt een medewerker de deontologische code bij indiensttreding, maar wordt er verder geen aandacht aan besteed. Om medewerkers op een correcte manier de deontologische code te helpen toepassen, neemt de organisatie periodiek initiatieven om de deontologische code in concrete situaties toe te lichten en tips te geven hoe men dit in de dagdagelijkse praktijk kan toepassen.

Risico dat hiermee kan worden beheerst:

- Het is voor medewerkers niet duidelijk hoe integer te handelen in gevoelige situaties, hoe om te gaan met gevoelige dossiers en hoe gewapend te zijn tegen mogelijke beïnvloeding.

6 AANBEVELINGEN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	Het lokaal bestuur evalueert de reële ingezette capaciteit aan milieutoezichthouder(s) (inclusief back-up) in functie van het gekozen handhavingsbeleid met bijzondere aandacht voor het waarborgen van de continuïteit en neemt desgevallend actie om tot een gepaste handhavingscapaciteit te komen. Toelichting Het lokaal bestuur kan hierbij verschillende mogelijkheden overwegen om netto meer capaciteit op handhaving in te zetten. Taken waarvoor toezichtsbevoegdheid noodzakelijk is, worden voorbehouden voor de aangestelde milieutoezichthouder(s). Daarnaast kan worden overwogen om andere taken waarvoor dergelijke bevoegdheden niet noodzakelijk zijn, toe te vertrouwen aan administratieve medewerkers. Meer slagkracht voor lokale handhaving creëren, kan ook door opportuniteiten inzake samenwerking met andere handhavingsactoren meer en frequenter te benutten. Ook de totale werkbelasting van de ingezette milieutoezichthouders kan herbekeken worden om bepaalde taken (bv. gekoppeld aan vergunningverlening) gedeeltelijk over te dragen aan andere medewerkers waardoor meer tijd vrij komt om gestructureerd en op regelmatige basis handhavingstaken te kunnen opnemen op het eigen grondgebied en ook de continuïteit beter te kunnen waarborgen. Risico's die hiermee kunnen worden beheerst: – Het nut en de inspanning van de vergunningverlening komt in het gedrang (als er nooit gecontroleerd wordt, heeft vergunningverlening geen zin).	30.06.2024	Diensthooft omgeving	Aanwerven (kandidaat) lokaal milieutoezichthouder; bekijken taakverdeling binnen de dienst milieu

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	- Het niet of laattijdig opmerken van milieuproblemen. - Handhavingsprioriteiten zijn enkel gebaseerd op de aanwezige expertise (eerder dan op de impact op het milieu). - Geen, te weinig, verkeerde of dubbele opname van handhavingstaken. - Medewerkers en middelen worden onvoldoende georganiseerd en/of worden weinig efficiënt ingezet. - Er ontstaan problemen indien een betrokken milieutoezichthouder of andere handhavingsactoren plots wegvallen of andere prioriteiten hebben.			
A2	Het lokaal bestuur werkt het overzicht van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers bij en zorgt dat ze: - Steeds een actueel overzicht heeft op de handhavingsdossiers, met de nodige structuur om eenvoudig relevante overzichtsgegevens te kunnen consulteren; - Elk handhavingsdossier efficiënt kan opvolgen, inclusief de doorlooptijden; - De volgende te nemen handhavingsstap(pen) tijdig kan initiëren. Toelichting Om op een efficiënte manier handhavingsdossiers te beheren, wordt ervoor gezorgd dat het lokaal bestuur een zicht heeft op de stand van zaken van elk handhavingsdossier. Onder meer volgende data zijn mogelijk nuttig om in het overzicht van de handhavingsdossiers op te nemen: - Start- en afsluitingsdatum van elk handhavingsdossier; - Soort dossier; - Potentiële overtreder(s); - Locatie; - Datum waarop een volgende stap gezet moet worden in het handhavingsdossier. Dergelijk overzicht laat toe om elk handhavingsdossier (periodiek) op te volgen.	31.12.2024	Diensthoud omgeving i.s.m. milieutoezichthouder	Aankopen nieuwe software voor het behandelen van handhavingsdossiers

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	Verdere detailinformatie, evenals alle bewijsstukken, wordt systematisch bijgehouden in het individuele handhavingss dossier. Risico's die hiermee kunnen worden beheerst: – De handhavingsactiviteiten worden onvoldoende voorbereid waardoor de handhaving niet efficiënt of effectief verloopt. – Sommige handhavingsstappen worden vergeten of worden te laat gezet waardoor de handhaving niet efficiënt of effectief verloopt. – De handhavingss dossiers zijn onvoldoende gedocumenteerd waardoor de handhaving niet efficiënt of effectief verloopt. – Genomen handhavingsbeslissingen zijn niet rechtsgeldig omdat ze onvoldoende gedocumenteerd zijn.			
A3	Het lokaal bestuur neemt initiatieven om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij: – Het behandelen van handhavingss dossiers teneinde (de schijn van) partijdigheid, inmenging of fraude te voorkomen; – Het handhaven van ingedeelde inrichtingen of activiteiten waarvan het lokaal bestuur Bornem exploitant is; – Het inbouwen van een kwaliteitsborging bij handhaving. Toelichting Risico's die hiermee kunnen worden beheerst: – Het is voor alle betrokkenen bij de handhavingsfunctie (met inbegrip van het politieke niveau) onduidelijk hoe integer te handelen in gevoelige situaties, hoe om te gaan met gevoelige dossiers en hoe gewapend te zijn tegen mogelijke beïnvloeding waardoor de handhaving niet integer en objectief verloopt – Problemen worden bewust verkeerd ingeschat door de handhavingsfunctie (frauduleuze handelingen).	31.12.2024	Cluster coördinator Ruimte i.s.m. Dienst milieu	Het betrekken van de milieutoezichthouder en dienst milieu bij nieuwe projecten van de gemeente

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	Het lokaal bestuur handhaaft niet of onvoldoende op de eigen exploitaties (klasse 2 en 3) met betrekking tot het naleven van de afgeleverde omgevingsvergunning of niet vergunde activiteiten (IIOA).			
A4	Het lokaal bestuur neemt de nodige initiatieven om de deontologische code levend te houden bij de medewerkers. Toelichting Vaak ontvangt een medewerker de deontologische code bij indiensttreding, maar wordt er verder geen aandacht aan besteed. Om medewerkers op een correcte manier de deontologische code te helpen toepassen, neemt de organisatie periodiek initiatieven om de deontologische code in concrete situaties toe te lichten en tips te geven hoe men dit in de dagdagelijkse praktijk kan toepassen. Risico dat hiermee kan worden beheerst: Het is voor medewerkers niet duidelijk hoe integer te handelen in gevoelige situaties, hoe om te gaan met gevoelige dossiers en hoe gewapend te zijn tegen mogelijke beïnvloeding.	31.12.2024	Diensthooft personeelszaken i.s.m. milieutoezichthouder	Opstellen deontologische code voor handhavers

7 OVERIGE VERBETERPUNTEN

Aanbevelingen richten zich op openstaande risico's die een grote impact kunnen hebben op de realisatie van de doelstellingen, de werking van de organisatie of een bepaald proces/thema.

De overige verbeterpunten verwijzen naar openstaande risico's die minder urgent en/of beperkter zijn. Deze risico's hebben bijvoorbeeld een lagere kans op voorkomen of de impact is minder groot. In tegenstelling tot aanbevelingen, volgt Audit Vlaanderen de realisatie van verbeterpunten niet op. Maar ook het aanpakken van overige verbeterpunten biedt groeimogelijkheden om tot een nog sterkere beheersing van de desbetreffende risico's te komen. Deze overige verbeterpunten zijn al doorheen de tekst beschreven.

Basiselementen voor het handhavingsgebeuren

Inzet van werkmiddelen

- Maak een actueel en volledig overzicht beschikbaar van alle actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen als ondersteuning van de handhavers actief op het eigen grondgebied.

Management van handhavingsdossiers & continuïteit

- Pas de toegang tot de handhavingsdossiers aan in functie van informatieveiligheid en continuïteit.

Interacties binnen het handhavingsgebeuren

Rollen en verantwoordelijkheden

- Veranker rollen en verantwoordelijkheden alsook competenties omtrent handhaving onder meer in de functiebeschrijvingen.

Voorwaarden voor het handhavingsgebeuren

Kennis en expertise

- Investeer in kennis en expertise en praktijkervaring voor de milieutoezichthouder(s).

8 SITUERING THEMA-AUDIT HANDHAVING MILIEUASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Aanleiding thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning

Audit Vlaanderen voert sedert 2014 audits uit bij de Vlaamse lokale besturen. Voor het selecteren van onderwerpen voor thema- audits baseert Audit Vlaanderen zich op een risicoanalyse van de belangrijkste kernprocessen van lokale besturen. Volgens deze risicoanalyse is het 'beheer en de handhaving van omgevingsvergunningen' het meest risicovolle proces. De directe impact hiervan op de burger is hier niet vreemd aan. De afgelopen jaren waren er ook signalen over de deontologische gevoeligheid van dit proces en werd naar aanleiding van de PFOS-problematiek het proces in zijn geheel in vraag gesteld. Na de eerdere thema-audit omgevingsvergunningen bij een aantal lokale besturen en aandacht voor het systeem van handhaving van milieuhygiëne bij de Vlaamse administratie, keurde het auditcomité van de lokale besturen op 13 oktober 2022 de opstart van de thema-audit 'Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning' bij de lokale besturen goed.

Met deze thema-audit wil Audit Vlaanderen helpen om de werking van het lokaal bestuur effectiever, efficiënter, kwaliteitsvoller en meer integer te maken. Na afloop van de audit ontvangt het lokaal bestuur een rapport dat een overzicht biedt van de vastgestelde sterke en verbeterpunten. Dit rapport bevat ook een inschatting van de mate waarin de organisatie de onderzochte risico's beheerst (een maturiteitsinschatting).

De globale conclusies, goede praktijken, aandachtspunten en verbetermogelijkheden die zinvol kunnen zijn voor alle lokale besturen en voor andere actoren (bijvoorbeeld de Vlaamse overheid), bundelt Audit Vlaanderen na afloop van de audits bij de verschillende besturen in het kader van deze thema-audit in een globaal rapport. Dit rapport zal terug te vinden zijn op www.auditvlaanderen.be.

Aanpak organisatiebeheersing en opvolging aanbevelingen uit voorgaande audits

Naast de evaluatie van de beheersing van de risico's gelinkt aan het specifieke thema beoordeelde Audit Vlaanderen ook enkele elementen van de ruimere organisatiebeheersing bij lokaal bestuur Bornem. Ook volgden we de status op van de aanbevelingen die Audit Vlaanderen formuleerde in de laatste vijf jaar en waarvan de streefdatum is gepasseerd. De rapportering van de bevindingen over die elementen zijn opgenomen in een apart rapport.

Selectie van besturen

Voor het selecteren van de lokale besturen die deel uitmaken van deze thema-audit gebruikte Audit Vlaanderen volgende parameters:

- Aanwezigheid van de verschillende organisatievormen van handhaving milieu (eigen milieutoezichthouder, beroep doen op een intergemeentelijk samenwerkingsverband, samenwerking met leden van de lokale politie);
- Lokale besturen waar Audit Vlaanderen recent geen andere audit uitvoerde;
- Geografische spreiding;
- Spreiding van de besturen volgens inwonersaantal.

9 LEGENDE



Onbestaand (0)

Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een voldoende mate van afdekking van de risico's.



Ad-hocbasis (1)

Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar deze zijn nog onvoldoende gestructureerd of gestandaardiseerd. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.



Gestructureerde aanzet (2)

Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan') of zijn nog onvoldoende om de belangrijkste risico's af te dekken. Om tot een structurele beheersing te komen, zijn nog beperkte inspanningen vereist.



Gedefinieerd systeem (3)

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



Beheerst systeem (4)

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

10 AUDITAANPAK

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

- Op 13.02.2023 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode februari '23 – april '23 analyseerde het auditteam relevante documenten en voerde het interviews uit om het proces te onderzoeken.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 26.04.2023.
- Het ontwerprapport werd op 26.07.2023 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 6.09.2023.
- De managementreactie werd verkregen op 28.09.2023 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Lydia Putseys, auditor Audit Vlaanderen
- Sophie Deleyn, auditor Audit Vlaanderen
- Kristof Jacques, senior auditor Audit Vlaanderen

Supervisie over de opdracht werd waargenomen:

- Gunter Schryvers, manager-auditor Audit Vlaanderen

11 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

De bestemmingen bij Lokaal bestuur Bornem

- Björn Caljon Algemeen directeur
- Luc De boeck Voorzitter gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn
- Greet De bruyn Burgemeester

De leden van het auditcomité van de lokale besturen

De voorzitter van de raad wordt gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen.

In het kader van actieve openbaarheid van bestuur plaatst Audit Vlaanderen het auditrapport op haar website, drie maanden nadat het lokaal bestuur het auditrapport definitief ontving.