

**Thema-audit Handhaving milieuaspecten van de
omgevingsvergunning
Lokaal bestuur Berlare**

Rapport | Auditopdracht 2306 024 | 18.12.2023

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Auditdoelstellingen & -Reikwijdte	4
2 Samenvatting	6
3 Managementreactie	8
4 Situering thema handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	9
5 Auditbevindingen	10
6 Aanbevelingen	24
7 Overige verbeterpunten	25
8 Situering thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	26
9 Legende	27
10 Auditaanpak	28
11 Verzendlijst Auditrapport	29

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 handhavingfunctie, 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 handhavingfunctie, 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 -misdriven 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 handhavingstappen 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.

AUDIT VLAANDEREN

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 Berlare de onderzochte risico's gekoppeld aan het kunnen handhaven van de milieuaspecten van de omgevingsvergunningen (klasse 2) en meldingen (klasse 3) onvoldoende beheerst.

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 Berlare bewaart de recent opgestarte handhavingsdossiers in een digitale map en houdt hier een overzicht van bij. Dit overzicht kan wel nog uitgebreider gemaakt worden, zodat een accurate monitoring mogelijk is en de continuïteit beter verzekerd is.
- Er is voldoende interactie en relevante informatie-uitwisseling tussen de deskundige milieu, die in principe op korte termijn zal aangesteld worden tot milieutoezichthouder maar momenteel wel al enkele taken gerelateerd aan handhaving uitvoert, en andere betrokken diensten en medewerkers binnen het lokaal bestuur.
- Lokaal bestuur Berlare is een netwerk aan het uitbouwen met externe handhavingsactoren en doet hier reeds ad hoc beroep op. Dit netwerk is nog niet voldoende matuur en kan de deskundige milieu in de toekomst verder systematisch uitbouwen.

AUDIT VLAANDEREN

- De organisatie biedt kansen aan de deskundige milieu om kennis en expertise te ontwikkelen. De deskundige milieu kan ook beroep doen op externe expertise indien nodig.
- De deontologische richtlijnen voor zowel politiek als administratie zijn overwegend duidelijk, voornamelijk omdat de organisatie hen in het algemeen voldoende sensibiliseert op dit vlak.

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

- Hoewel recent de eerste stappen gezet zijn op het gebied van milieuhandhaving (nl. via de aanwerving van een deskundige milieu die weldra ook zal aangesteld worden als milieutoezichthouder na het finaliseren van de opleiding hiertoe), neemt lokaal bestuur Berlare nog onvoldoende maatregelen op het gebied van handavingsorganisatie. De risico's op het niet of onvoldoende kunnen opnemen van handhavingstaken en het onvoldoende aanpakken van milieuproblemen zijn hierdoor te weinig beheerst. Zo is de organisatievorm ondoordacht bepaald, is er geen handavingsbeleid en is de handavingscapaciteit (VTE) ontoereikend. *(aanbeveling 1)*
- Lokaal bestuur Berlare heeft de nodige werk-, financiële en persoonlijke beschermingsmiddelen weinig doordacht bepaald en monitort deze niet. De organisatie heeft ook slechts een beperkt aantal eigen middelen ter beschikking, waardoor ze ad hoc op zoek gaat naar de nodige middelen *(aanbeveling 2)*. Wel positief is dat specifiek voor staalnames de organisatie extern beroep kan doen op middelen en diensten. Ook de nodige informatie om degelijk aan handhaving te kunnen doen (zoals een overzicht van de actieve, verlopen en geweigerde omgevings- en milieuvergunningen), is beschikbaar.
- Lokaal bestuur Berlare kan de continuïteit van de handavingsactiviteiten niet garanderen. De milieutoezichthouder is namelijk nog niet aangesteld, er ontbreken duidelijke afspraken rond continuïteit en er is onvoldoende back-up voorzien. In de praktijk zoekt Berlare bij bijvoorbeeld milieu-incidenten tijdens de afwezigheid van de deskundige milieu naar ad-hocoplossingen. *(aanbeveling 3)*
- Lokaal bestuur Berlare heeft nog geen rollen, verantwoordelijkheden en concrete richtlijnen inzake milieuhandhaving bepaald omdat er nog geen milieutoezichthouder is aangesteld. Momenteel neemt het college voor burgemeester en schepenen de beslissingen inzake handhaving. *(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.

3 MANAGEMENTREACTIE

Lokaal bestuur Berlare is uitgekozen voor een bijzondere nicheaudit die Audit Vlaanderen de voorbije zomermaanden heeft uitgevoerd. Het managementteam waardeert dat Audit Vlaanderen oog heeft voor waardevolle zaken die op dit moment aanwezig zijn en die noodzakelijk zijn om dit werkproces in de toekomst beter te beheersen: (recente) interne kennis en expertise, een goede informatie-uitwisseling tussen betrokken diensten en de gestructureerde aanzet tot wisselwerking met andere handhavingsactoren. In de korte tijd dat we hebben kunnen werken aan expertise-opbouw sinds de komst van een deskundige milieu en duurzaamheid, zien we ook positieve evoluties onder meer met betrekking tot management van handavingsdossiers en de inzet van werkmiddelen. Het managementteam heeft de ambitie om die positieve trend verder te ondersteunen tot beheerste onderdelen van het hele handhavingsproces.

We begrijpen dat de handhavingsorganisatie milieuaspecten, als parapluconcept voor alle onderdelen die met milieuhandhaving bij omgevingsvergunningen te maken hebben, ontbreekt. Het managementteam engageert zich om in dialoog te gaan met het college van burgemeester en schepenen om een handhavingsbeleid en prioriteitenkader te bepalen en aansluitend de personeelscapaciteit hierop af te stemmen (cf. aanbeveling 1).

Lokaal bestuur werkt ongeveer een jaar operationeel samen met dienstverlenende vereniging DDS Streekregisseurs op het vlak van handhaving stedenbouw. Die samenwerking, gebaseerd op een vooraf bepaald kader, verloopt prima en met resultaat. Het managementteam adviseert om die samenwerking uit te breiden naar handhaving van milieuaspecten, van zodra DDS Streekregisseurs hierop georganiseerd is. Bovendien dekken we hiermee het risico af dat een (tijdelijke) uitval van de deskundige milieu en duurzaamheid de expertise en kennis in lokaal bestuur Berlare ontglipt. Het managementteam benadrukt dat, zelfs in een samenwerking met DDS Streekregisseurs, interne personeelscapaciteit noodzakelijk blijft, als eerste adviseur van het management en beleid en als eerste contact met burgers.

Van zodra de basis is gelegd voor een gedegen handhavingsorganisatie kunnen de aanbevelingen 2 tot en met 4 hierop inhaken.

Het managementteam tot slot wenst Audit Vlaanderen in het algemeen, en mevrouw Sophie Deleyn en mevrouw Femke De Proost in het bijzonder, te danken voor de constructieve samenwerking de voorbije maanden.”

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 (VVV) 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	onbestaand (0)	
------------------------	----------------	---

Hoewel recent de eerste stappen gezet zijn op gebied van milieuhandhaving (nl. via de aanwerving van een deskundige milieu die weldra ook zal aangesteld worden als milieutoezichthouder na het finaliseren van de opleiding), neemt lokaal bestuur Berlare⁷ nog onvoldoende maatregelen om de risico's binnen haar handhavingsorganisatie te beheersen. Zo is de organisatievorm ondoordacht bepaald, is er geen handhavingsbeleid en is de handhavingscapaciteit (VTE) ontoereikend.

Berlare kan onvoldoende aantonen dat het de voorbije jaren milieuhandhavingstaken uitvoerde. Er was tot 2016 wel een milieutoezichthouder aangesteld, maar het is onduidelijk of deze toen handhavingstaken opnam. Pas recent zette het lokaal bestuur op dit vlak de eerste, echte stappen. Meer

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 en een bewijs van eedaflegging bij het college van burgemeester en schepenen (of bevoegd orgaan indien tewerkgesteld bij intergemeentelijk samenwerkingsverband of lokale politie).

⁷ Wanneer we in de tekst spreken over 'Berlare' bedoelen we hiermee de organisatie van het lokaal bestuur Berlare (gemeente en OCMW). Deze formulering gebruiken we om de leesbaarheid van het rapport te bevorderen.

AUDIT VLAANDEREN

concreet komt dit door de recente aanwerving van een deskundige milieu. De deskundige milieu is tevens omgevingsambtenaar milieu en zal op korte termijn aangesteld worden als milieutoezichthouder na het finaliseren van de opleiding tot milieutoezichthouder. Hierdoor zal zij bevoegd worden voor handhaving. De deskundige milieu voert momenteel wel al enkele, beperkte taken uit gerelateerd aan handhaving (vnl. behandelen van milieuklachten en meldingen en de opmaak van raadgevingen en aanmaningen). PV's schrijft de deskundige niet. Ook plaatsbezoeken voert de deskundige milieu niet zelfstandig uit. Voor PV's en plaatsbezoeken doet Berlare namelijk (ad hoc) beroep op de politiezone Berlare-Zele. Maar de politiezone kan enkel optreden met politionele bevoegdheden, aangezien zij niet over een milieutoezichthouder beschikt. Bovendien bestaan er geen samenwerkingsovereenkomst of structurele afspraken met de politiezone hierover. Deze organisatievorm kwam daarnaast weinig doordacht tot stand. Het is voor Berlare tevens nog niet volledig duidelijk op welke wijze het milieuhandhaving wil organiseren van zodra de milieutoezichthouder effectief is aangesteld. Een optie die Berlare aan het verkennen is, is een samenwerking aangaan met het intergemeentelijk samenwerkingsverband DDS, waarmee Berlare ook al samenwerkt op gebied van handhaving Ruimtelijke Ordening. Momenteel beschikt DDS echter niet over een milieutoezichthouder.

Omdat Berlare tot voor kort geen (aantoonbare) handhavingstaken opnam (zie hoger), is er nog geen handhavingsbeleid vastgelegd. Zo zijn er op het moment van de audit geen visie, doelstellingen, acties, prioriteiten en aanpak bepaald (bv. reactief/proactief handhaven). Berlare heeft wel de intentie om op korte termijn een prioriteitenkader op te stellen.

Berlare heeft onvoldoende bepaald welke handhavingscapaciteit (VTE) nodig is om degelijk aan handhaving te kunnen doen, mede omdat er nog geen handhavingsbeleid is. Bovendien is de huidige capaciteit ontoereikend. Dit komt doordat de deskundige milieu nog niet is aangesteld als milieutoezichthouder, zij prioriteit dient te geven aan heel wat andere milieutaken en er geen formele, structurele samenwerking is met eventuele andere handhavingsactoren waarop ze beroep kan doen. Dit alles leidt ertoe dat er momenteel een risico bestaat op het onvoldoende kunnen opnemen van noodzakelijke handhavingstaken. De mogelijkheid om een administratief medewerker in te zetten die de milieutoezichthouder ondersteunt bij enkele, beperkte taken waarvoor geen handhavingsbevoegdheid vereist is, is er wel.

Aanbeveling 1

Leg een duidelijke en doordachte visie vast voor de toekomstige organisatievorm.
Bepaal vervolgens het handhavingsbeleid en leg hierbij minimum een prioriteitenkader vast.
Bekijk daarnaast de reële ingezette capaciteit aan milieutoezichthouder(s) in functie van het gekozen handhavingsbeleid. Neem desgevallend actie om tot een gepaste handhavingscapaciteit te komen.

Toelichting

Wanneer Berlare beschikt over een eigen handhavingsbeleid en dit toepast, kan ze eigen accenten leggen in haar handhaving. Dit beleid geeft aan op welke milieuproblemen zij de handhaving prioritair wil focussen om deze snel en adequaat aan te pakken. Hierbij kan Berlare uitgaan van lokale problematieken eigen aan de regio, problematieken die gevoelig liggen bij de inwoners, problemen waarvan de impact op de mens of het leefmilieu groot is, Zo kunnen potentiële overtredingen waarbij deze overwegingen belangrijk zijn, sneller aangepakt worden door gericht de handhavingscapaciteit hierop in te zetten. Het laat ook toe om op een doordachte manier de handhavingsorganisatie uit te tekenen en de handhavingscapaciteit te bepalen.

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 milieutoezichthouder 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 is niet duidelijk voor de betrokkenen of en hoe aan handhaving wordt gedaan.
- Door onvoldoende handhavingscapaciteit en geen duidelijk beleid, worden handhavingstaken niet, niet tijdig of onvoldoende opgenomen, waardoor milieuproblemen onvoldoende worden aangepakt.
- De continuïteit van het handhavingsgebeuren komt in het gedrang.
- Het nut en de inspanning van de vergunningverlening komen in het gedrang (als er onvoldoende gecontroleerd wordt, heeft vergunningverlening minder zin).
- Medewerkers en middelen worden onvoldoende georganiseerd en/of worden weinig efficiënt ingezet.

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)	
------------------------	----------------------------	--

Berlare heeft weinig eigen apparatuur voor handhaving, maar kan voor staalnames en analyses wel beroep doen op externe diensten. De deskundige milieu geraakt vlot aan de nodige informatie om aan handhaving te kunnen doen. Berlare heeft de nodige werk-, financiële en persoonlijke beschermingsmiddelen in het algemeen niet doordacht bepaald, noch monitort Berlare deze. Ad hoc gaat Berlare op zoek naar de nodige middelen.

Berlare beschikt over weinig eigen apparatuur voor handhaving. Zo is er geen eigen geluidsmeter, fototoestel of materiaal voor staalnames ter beschikking. Wel kan de deskundige milieu foto's nemen met een werk-gsm. Specifiek voor staalnames en bijhorende analyses, kan Berlare bovendien beroep doen op het Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek (PCM). Hiertoe heeft Berlare sinds 2019 een overeenkomst gesloten met de Provincie Oost-Vlaanderen (Omgevingscontract Berlare). Dit contract loopt (minstens) tot 2025. Staalnames in het kader van asbestanalyses gebeuren door een externe firma. Berlare gaat voorts ad hoc op zoek naar nodige werkmiddelen. Zo bekeek de organisatie de mogelijkheid om samen met het intergemeentelijk samenwerkingsverband DDS werkmiddelen aan te kopen, dit was voor DDS echter niet mogelijk. Voor een geluidsmeting maakte Berlare eens gebruik van een geluidsmeter van een buurgemeente.

Wat de financiële middelen betreft, voorzag Berlare geen apart werkingskrediet voor milieuhandhaving (m.u.v. een apart krediet voor uitgaven via het omgevingscontract met de Provincie Oost-Vlaanderen). Indien Berlare momenteel iets wil aankopen voor handhaving, blijkt uit de gesprekken dat Berlare eventueel wel krediet kan voorzien. De deskundige milieu dient hierbij zelf aan te geven wanneer nieuwe werkmiddelen noodzakelijk zijn. In het verleden keurde het college van burgemeester en schepenen de aankoop van een geluidsmeter echter niet goed, gezien de hoge kostprijs hiervan.

Volgens de gesprekken zijn er verder enkele persoonlijke beschermingsmiddelen aanwezig bij de dienst Openbare Werken. Maar er bestaat hiervan geen overzicht en het is voor de deskundige milieu onduidelijk of en welke persoonlijke beschermingsmiddelen er beschikbaar zijn. Hierdoor kocht zij veiligheidsschoenen, een veiligheidshelm en gepaste mondmaskers op eigen kosten aan om op een veilige manier handhavingstaken te kunnen uitvoeren.

De nodige informatie om degelijk te kunnen handhaven is wel voldoende aanwezig. Zo heeft de deskundige milieu toegang tot de nodige softwareprogramma's (bv. een programma waarin zij gedetailleerde luchtfoto's kan bekijken, een programma om de lopende (actieve), de verlopen en geweigerde omgevings- (en milieu-)vergunningen op te zoeken,). De deskundige milieu houdt de actieve vergunningen eveneens bij in een Excel-bestand zodat zij er vlot informatie in kan zoeken.

Meldingen rond milieuzaken, die kunnen leiden tot een handhavingsactie, stromen via het meldingsformulier op de website en de bijhorende meldings/klachtensoftware efficiënt door naar de deskundige milieu. Indien Berlare meldingen per mail of telefonisch ontvangt, volgt er een registratie in de meldingssoftware.

Door het onvoldoende doordacht bepalen van de nodige werk- en financiële middelen, is er tot slot onvoldoende monitoring op de beschikbare middelen en de inzet ervan.

Aanbeveling 2

Bepaal op een doordachte manier welke werk- en financiële middelen nodig zijn om degelijk en veilig aan handhaving te kunnen doen en evalueer deze periodiek.

Stel nadien de nodige apparatuur, financiële middelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, nodig voor handhaving, ter beschikking.

Toelichting

Om tijdig, veilig en degelijk te kunnen handhaven, is het nodig een goed beeld te hebben van welke werkmiddelen er nodig zijn, welke er reeds aanwezig zijn in Berlare en welke er nog ontbreken. Vervolgens dient Berlare een antwoord te bieden op de ontbrekende werkmiddelen. Op periodieke basis dit bijsturen, zorgt ervoor dat Berlare steeds efficiënt en effectief kan handhaven.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- De beschikbare middelen zijn ontoereikend om aan handhaving te doen, waardoor milieuproblemen niet, onvoldoende, verkeerd, laattijdig of onveilig aangepakt worden.
- Middelen worden onvoldoende georganiseerd en/of worden weinig efficiënt ingezet waardoor handhaving niet effectief/niet optimaal verloopt.

5.2.2 Management van handhavingss dossiers

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 handhavingss dossiers. Dit overzicht moet minstens toelaten dat

- het overzichtelijk is welke handhavingss dossiers 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 handhavingss dossier moet gezet worden;
- de doorlooptijden van de handhavingss dossiers 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 handhavingss dossiers, wat de opvolging vergemakkelijkt en indien nodig de overname van een handhavingss dossier mogelijk maakt. Daarnaast zijn er afspraken over de logische opbouw van een handhavingss dossier en de wijze waarop handhavingss dossiers worden bijgehouden (analoog, digitaal of een combinatie). Op die manier is elk dossier overzichtelijk, volledig en makkelijk terug te vinden.

AUDIT VLAANDEREN

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

Berlare houdt de recent opgestarte handhavingsdossiers in een digitale map bij. Ook is hier een overzicht van beschikbaar. Dit overzicht is echter nog onvolledig, wat de monitoring en continuïteit kan bemoeilijken. Toegangen tot de mappen op de server en tot de betrokken software zijn logisch toegekend.

Sinds de start van de handhavingsactiviteiten houdt de deskundige milieu een overzicht van de opgestarte handhavingsdossiers bij in Excel. Dit overzicht bevat reeds verschillende relevante gegevens. Zo registreert zij welke de genomen stappen zijn, welke handhavingsinstrumenten zijn ingezet (bv. aanmaning of raadgeving) en wat de status van het dossier is. De verdere te nemen stappen, doorlooptijden en data van afhandeling staan er echter nog niet in opgenomen. Hierdoor is een adequate en efficiënte monitoring van de handhavingsacties moeilijk en bestaat het risico op het niet of niet tijdig initiëren van een volgende handhavingsactie. In het verleden was er gedurende enkele jaren een milieutoezichthouder aangesteld (zie hoger). Berlare kan niet aantonen of deze effectief aan handhaving deed. Berlare vond alleszins geen oudere dossiers of een overzicht ervan terug.

De deskundige milieu houdt elk opgestart dossier digitaal bij op een netwerkschijf. Elk dossier bevat de nodige informatie, foto's en briefwisseling. Op termijn wil Berlare een handhavingsmodule in het softwarepakket voor vergunningen aankopen zodat het daarin de dossiers kan bijhouden en monitoren. Er zijn echter geen richtlijnen of afspraken voor de opbouw en aanpak van dossiers. Voor het afhandelen van klachten of meldingen in de klachten- en meldingssoftware is wel een algemene procesflow aanwezig.

Om de handhavingsdossiers degelijk te kunnen beheren, zijn er sjablonen (bv. aanmaning, raadgevingen,...) voor de inzet van handhavingsinstrumenten aanwezig.

De toewijzing van toegangen tot de netwerkschijf en de verschillende softwarepakketten nodig voor handhaving, is logisch. De toegangen beperken zich tot de medewerkers van de dienst Vergunningen, waarbinnen de deskundige milieu werkzaam is.

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 handavingsdossiers 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 handavingsdossiers en is er minstens een backup-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 handavingsdossiers 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	onbestaand (0)	
--------------	----------------	--

Berlare kan de continuïteit van de handhavingsactiviteiten niet garanderen. De milieutoezichthouder is namelijk nog niet aangesteld, er ontbreken duidelijke afspraken rond continuïteit en er is onvoldoende back-up voorzien. In de praktijk zoekt Berlare bij milieu-incidenten tijdens de afwezigheid van de deskundige milieu naar ad-hocoplossingen.

De continuïteit van het handhavingsgebeuren is niet verzekerd. Berlare neemt nog te weinig maatregelen om het risico op discontinuïteit in te perken. De huidige deskundige milieu is op het ogenblik van de audit namelijk nog niet aangesteld als milieutoezichthouder. Zij kan dan ook nog niet alle handhavingstaken uitvoeren (bv. opmaak PV's). Bovendien is er geen volwaardige interne back-up-mogelijkheid geregeld voor haar, mede omdat deze functie een uitgebreide en diepgaande kennis (naast een correcte aanstelling) vereisen. Ook op eventuele externen kan de deskundige geen structureel beroep doen. Ad hoc doet Berlare wel beroep op de lokale politiezone (zie eerder). De politiezone kan echter enkel optreden met politionele bevoegdheden, aangezien zij niet over een milieutoezichthouder beschikt. Er zijn rond continuïteit ook geen duidelijke, formele afspraken tussen de politiezone en Berlare (wel informele). In het algemeen ontbreken concrete, formele afspraken in geval van afwezigheid en back-up van de deskundige milieu.

Momenteel zoekt Berlare vooral ad hoc naar oplossingen indien er zich een milieu-incident voordoet bij afwezigheid van de deskundige milieu. Zo zorgt de deskundige milieu ervoor dat zij de dossiers afhandelt voordat zij een langere verlofperiode aanvat. Ook kunnen het diensthoofd of een administratief medewerker in principe enkele beperkte taken opnemen tijdens haar afwezigheid. Naar de toekomst toe zou Berlare willen samenwerken met DDS voor handhaving van de milieuaspecten van de

omgevingsvergunning teneinde de continuïteit in de handhavingsactiviteiten te kunnen garanderen (zie hoger). Hier is evenwel nog geen concreet plan voor.

Aanbeveling 3

Maak concrete afspraken rond continuïteit en back-up bij de afwezigheid van de (toekomstige) milieutoezichthouder (bv. wat te doen bij incidenten of meldingen tijdens plotse afwezigheid, bij langdurige afwezigheid, weekends, avonden,...).

Toelichting

Personen kunnen plots en/of voor langere duur afwezig zijn of uit de organisatie verdwijnen. De nodige back-up voorzien is dan ook belangrijk om de continuïteit van de handhaving te kunnen garanderen. Voor een vlotte inschakeling van de back-up kan het ook belangrijk zijn dossiers en communicatie goed te documenten en om de nodige werkmiddelen toegankelijk te maken.

Daarnaast gebeuren inbreuken tegen de milieureglementeringen niet enkel tijdens de kantooruren maar ook 's avonds, in het weekend, tijdens feestdagen, etc. Ook op die momenten moeten dus op een correcte manier de nodige handelingen kunnen worden gesteld om handhaving mogelijk te maken.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Sommige handavingsstappen worden vergeten of worden te laat gezet
- Er ontstaan problemen indien de betrokken milieutoezichthouder plots wegvalt of andere prioriteiten heeft.

5.3 INTERACTIES BINNEN HET HANDHAVINGSGEBEUREN

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	onbestaand (0)	
---------------------------------	----------------	--

AUDIT VLAANDEREN

Berlare heeft nog geen rollen, verantwoordelijkheden en concrete richtlijnen inzake milieuhandhaving bepaald omdat er nog geen milieutoezichthouder is aangesteld. Momenteel neemt het college voor burgemeester en schepenen de beslissingen inzake handhaving.

Door de opleiding tot milieutoezichthouder te volgen is het voor de deskundige milieu wel duidelijk wat de algemene verwachtingen en taken inzake handhaving zijn. Binnen Berlare zijn de rollen en verantwoordelijkheden daarentegen nog niet concreet en duidelijk vastgelegd. Er is bijvoorbeeld wel een functiebeschrijving aanwezig voor de deskundige milieu, maar de taken voor handhaving staan hier niet in beschreven. Met uitzondering van de algemene procesflow rond de aanpak van klachten en meldingen zijn er verder geen concrete richtlijnen voor de aanpak van handhaving (bv. welke handhavingsacties te nemen en in welke gevallen, beslissingsbevoegdheden, handtekenbevoegdheden, ...). Ook met de politiezone, waar Berlare ad hoc beroep op doet (zie hoger), zijn geen formele afspraken gemaakt of richtlijnen afgesproken.

De bevoegdheden van het politieke niveau en de milieutoezichthouder in opleiding zijn ook nog niet bepaald. Aangezien de deskundige milieu nog niet is aangesteld, beschikt deze namelijk nog niet over de bevoegdheden van een milieutoezichthouder en kan zij in principe ook niet dusdanig optreden. Nu doet de deskundige milieu het voorbereidend werk en neemt vervolgens het college voor burgemeester en schepenen (voortaan CBS) of de burgemeester de beslissingen inzake de te nemen handhavingsstappen. Uit de gesprekken blijkt dat het politieke niveau het advies van de deskundige milieu meestal wel volgt. Toch verzekert deze werkwijze onvoldoende de autonomie van de (toekomstige) milieutoezichthouder. Uit de gesprekken blijkt dat Berlare deze aspecten helder wil stellen eens de milieutoezichthouder is aangesteld.

Omdat de deskundige milieu nog niet officieel is aangesteld, ondertekenen de algemeen directeur en de burgemeester elke raadgeving of aanmaning. Indien een vervolgstap nodig blijkt, doet Berlare beroep op de lokale politie die op basis van haar politionele bevoegdheid een PV opmaakt.

Aanbeveling 4

Leg de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk en concreet vast van zodra de deskundige milieu is aangesteld tot milieutoezichthouder, met aandacht voor de autonomie van de milieutoezichthouder (rol van de milieutoezichthouder, rol van het politieke niveau,...).

Toelichting

Om misverstanden, dubbel werk of het niet of niet correct opnemen van handhavingsactiviteiten te vermijden, is het afbakenen van het takenpakket van alle actoren en het onderling afspreken van wie wat opneemt noodzakelijk bij het behandelen van milieuhandavingsdossiers.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Medewerkers en middelen worden onvoldoende georganiseerd en/of worden weinig efficiënt ingezet.
- De handhaving verloopt niet effectief/niet optimaal en/of sommige handhavingstaken worden onvoldoende of niet opgenomen of handhavingstaken worden verkeerd of dubbel opgenomen.
- De rollen en verantwoordelijkheden liggen niet in lijn met de bevoegdheden van de betrokkenen waardoor de handhavingsbeslissing niet rechtsgeldig is.

- De autonomie, onafhankelijkheid en objectiviteit van het handhavingsgebeuren komen in het gedrang.

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 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 handavingsdossiers 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 de deskundige milieu en de verschillende betrokken medewerkers en diensten van Berlare.

Aangezien de deskundige milieu ook gemeentelijk omgevingsambtenaar milieu (GOA) is, is er een vlotte informatiedoorstroom voor milieuhandhaving vanuit het luik van de omgevingsvergunningverlening (milieu). Ook relevante informatie van de omgevingsdossiers met een luik ruimtelijke ordening komt vlot bij de deskundige milieu terecht. De medewerkers binnen de dienst Vergunningen, waarbinnen de deskundige milieu werkt, zitten namelijk samen en hebben regelmatig overleg met elkaar.

Er is daarnaast voldoende relevante informatie-uitwisseling met de andere diensten van Berlare (bv. groendienst, technische dienst, dienst openbare werken), dit ondanks het feit dat de verschillende diensten op verschillende locaties gehuisvest zijn. Relevante informatie, nodig voor handhaving, vindt overwegend vlot zijn weg tot bij de deskundige milieu.

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 handhavingsdossiers (strafrechtelijke vervolging/bestuurlijke beboeting).

Beoordeling

Wisselwerking met andere handhavingsactoren	gestructureerde aanzet (2)	
---	----------------------------	--

Berlare beschikt over een extern netwerk waarop de deskundige milieu beroep doet. Dit netwerk is nog niet voldoende matuur en kan de deskundige milieu in de toekomst nog verder systematisch uitbouwen. Er is uitwisseling van informatie met andere handhavingsactoren zoals OVAM of het Departement Omgeving.

De deskundige milieu is, mede door de opleiding tot milieutoezichthouder, een netwerk met andere handhavingsactoren aan het uitbouwen waarop ze reeds ad hoc beroep doet (bv. Stad Gent of buurgemeenten). Dit netwerk is nog in opbouw en is dus nog niet voldoende matuur. De deskundige milieu dient de netwerken nog verder systematisch uit te bouwen. Bijkomend stroomt relevante informatie inzake handhavingsdossiers ruimtelijke ordening (waaraan ook milieuaspecten zijn verbonden) vlot vanuit het intergemeentelijk samenwerkingsverband DDS door naar de deskundige milieu. Overleg met de politiezone verloopt ad hoc (bv. bij een handhavingsdossier waarbij de politie een PV opmaakt).

De deskundige milieu is op de hoogte van het feit dat zij bepaalde informatie dient te bezorgen aan het parket. Die vraag heeft zich echter nog niet voorgedaan. Indien nodig, bezorgt de deskundige milieu relevante informatie omtrent handhavingsdossiers aan OVAM. In het kader van handhaving van een klasse I bedrijf op het grondgebied van Berlare, is er een wisselwerking tussen de deskundige milieu en het Departement Omgeving.

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	gedefineerd systeem (3)	
---------------------	-------------------------	--

Berlare biedt kansen aan de deskundige milieu om de opleiding tot milieutoezichthouder te volgen. De deskundige milieu is een netwerk voor kennisdeling aan het opbouwen en kan beroep doen op externe expertise indien nodig.

De deskundige milieu heeft de opleiding tot milieutoezichthouder op het moment van de audit afgerond. Zij volgde daarnaast reeds andere relevante opleidingen (bv. rond asbest). Berlare voorziet ook in algemene vormingsmogelijkheden binnen de organisatie.

De deskundige milieu kan daarnaast beroep doen op externe, relevante expertise waar nodig (bv. via een aansluiting (lidmaatschap) bij een bedrijf dat over een online databank beschikt en juridisch advies aanbiedt inzake omgevingsrecht). Zij is ook een kennisnetwerk aan het opbouwen, waarbij zij terecht kan met vragen (vnl. bij de stad Gent waar ze stage deed tijdens de opleiding tot milieutoezichthouder en bij buurgemeenten). Intern binnen Berlare zijn ook enkele experts aanwezig die haar kunnen bijstaan bij algemene, context gebonden vragen (rond bv. openbare ruimte of groen). De deskundige milieu heeft tot slot voldoende toegang tot de actuele milieuregelgeving en sjablonen.

5.4.2 Objectiviteit en integriteit

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Handhavingss dossiers 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 handhavingfunctie 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 handhavingssgerelateerde 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 milieuhandhavingssdecreet alleen beslissen om al dan niet handhavingssinstrumenten 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 handhavingssinstrumenten kwaliteitsvol gebeurt, bouwt de organisatie een vorm van kwaliteitsborging in zonder dat dit de toezichtsbevoegdheid van de milieutoezichthouder beknodt. Zo kan de milieutoezichthouder bijvoorbeeld beroep doen op een (intern of extern) klankbord om indien nodig zijn/haar inschattingen (bv. ingezette handhavingssinstrumenten, opgelegde maatregelen, ...) en uitgewerkte handhavingssinstrumenten af te toetsen.

Beoordeling

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

De deontologische richtlijnen voor zowel politiek als administratie zijn overwegend duidelijk, voornamelijk omdat de organisatie hen in het algemeen voldoende sensibiliseert op dit vlak. Berlare kan wel nog extra maatregelen nemen om specifiek de deskundige milieu verder te ondersteunen om te verzekeren dat het handhavingssgebeuren onafhankelijk en neutraal kan verlopen.

Berlare heeft een deontologische code voor personeelsleden en mandatarissen, die algemene regels bevatten. Bovendien voerde de organisatie heel wat recente sensibiliserende acties uit om deontologie levend te houden (via o.a. informatiesessies, dilemmatrainingen, ...) bij politiek en administratie. Hierbij komen bijvoorbeeld richtlijnen en tips aan bod over hoe om te gaan met belangenvermenging (bv. bij

dossiers waarbij vrienden of familie betrokken zijn), vragen of beïnvloeding vanuit het politieke niveau, ... Het bewustzijn in de organisatie is daarnaast aanwezig inzake het feit dat belangenvermenging dient vermeden te worden.

Ondanks deze maatregelen, kan Berlare nog meer concrete initiatieven nemen om de integriteit, onafhankelijkheid en objectiviteit binnen het handhavingsgebeuren verder te verzekeren. Voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten, waar Berlare zelf exploitant van is, zijn er bijvoorbeeld geen duidelijke richtlijnen. Ook de kwaliteitsborging van het handhavingsproces kan inhoudelijk diepgaander en systematischer. Er is wel afstemming over dossiers tussen het diensthoofd van de dienst vergunningen en de deskundige milieu en ook de (waarnemend) algemeen directeur bekijkt de voorstellen van de deskundige milieu die geagendeerd worden op het college. Er gebeurt echter geen inhoudelijke kwaliteitscheck op de correctheid van de handhavingsdossiers. Door onvoldoende kwaliteitsborging (met respect voor de autonomie van een milieutoezichthouder) bestaat het risico dat fouten (minstens bij het inzetten van de handhavingsinstrumenten) niet (tijdig) opgemerkt worden.

6 AANBEVELINGEN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	Leg een duidelijke en doordachte visie vast voor de toekomstige organisatievorm. Bepaal vervolgens het handhavingsbeleid en leg hierbij minimum een prioriteitenkader vast. Bekijk daarnaast de reële ingezette capaciteit aan milieutoezichthouder(s) in functie van het gekozen handhavingsbeleid. Neem desgevallend actie om tot een gepaste handhavingscapaciteit te komen.	30.06.2024	college van burgemeester en schepenen + algemeen directeur	In overleg met de dienst vergunningen heeft het managementteam een visienota klaar als voorbereiding voor te maken keuzes in het meerjarenplan 2026-2031.
A2	Bepaal op een doordachte manier welke werk- en financiële middelen nodig zijn om degelijk en veilig aan handhaving te kunnen doen en evalueer deze periodiek. Stel nadien de nodige apparatuur, financiële middelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, nodig voor handhaving, ter beschikking.	30.06.2024	deskundige milieu & duurzaamheid	De deskundige geeft jaarlijks tegen eind juni door aan de financiële dienst welke middelen nodig zijn in het kader van handhaving.
A3	Maak concrete afspraken rond continuïteit en back-up bij de afwezigheid van de (toekomstige) milieutoezichthouder (bv. wat te doen bij incidenten of meldingen tijdens plotse afwezigheid, bij langdurige afwezigheid, weekends, avonden,...).	31.12.2024	algemeen directeur	Nadat aanbeveling A1 is goedgekeurd/wordt gedragen, kunnen concrete afspraken met betrekking tot continuïteit en back-up worden gemaakt.
A4	Leg de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk en concreet vast van zodra de deskundige milieu is aangesteld tot milieutoezichthouder, met aandacht voor de autonomie van de milieutoezichthouder (rol van de milieutoezichthouder, rol van het politieke niveau, ...).	31.01.2024 30.06.2024	gemeenteraad algemeen directeur + college van burgemeester en schepenen	Aanstellen deskundige milieu & duurzaamheid tot handhaver milieu Aanbeveling 4 wordt verder verwerkt in aanbeveling 1.

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

Management van handhavingsdossiers

- Vervolledig de overzichten van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers (waarbij o.a. de volgende te nemen stappen gedocumenteerd staan, doorlooptijden gemonitord worden,...).
- Werk een richtlijn uit voor de opbouw van de handhavingsdossiers.

Interacties binnen het handhavingsgebeuren

Wisselwerking met andere handhavingsactoren

- Werk de contacten met de andere handhavingsactoren verder uit.

Voorwaarden voor het handhavingsgebeuren

Kennis en expertise

- Bouw de kennisdeling met de andere handhavingsactoren verder uit.

Objectiviteit en integriteit

- Voorzie een meer diepgaande, inhoudelijke (onafhankelijke) kwaliteitsborging op het handhavingsgebeuren. Dit kan ook steekproefsgewijs.

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 bestuurBerlare. 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 27.06.2023 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode juli '23 – september '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 12.10.2023.
- Het ontwerprapport werd op 30.11.2023 bezorgd aan de organisatie. Er vond geen exitmeeting plaats.
- De managementreactie werd verkregen op 18.12.2023 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Sophie Deleyn, auditor Audit Vlaanderen
- Femke De Proost, manager-auditor Deloitte

Supervisie over de opdracht werd waargenomen:

- Kristof Jacques, senior auditor Audit Vlaanderen
- Gunter Schryvers, manager-auditor Audit Vlaanderen

11 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

De bestemmingen bij Lokaal bestuur Berlare

- Hilde Van der Jeugt Algemeen directeur
- Karel De Gucht Voorzitter gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn
- Katja Gabriëls 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.