

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

# **Lokaal bestuur Westerlo**

**Rapport | Auditopdracht 2306 014 | 20.10.2023**

# AUDIT VLAANDEREN

## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Auditdoelstellingen & -Reikwijdte	4
2 Samenvatting	6
3 Managementreactie	9
4 Situering thema handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	10
5 Auditbevindingen	11
6 Aanbevelingen	27
7 Overige verbeterpunten	30
8 Situering thema-audit handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning	31
9 Legende	32
10 Auditaanpak	33
11 Verzendlijst Auditrapport	34

## 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 3<sup>1</sup>. 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 worden te laat 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.

---

<sup>1</sup> 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 Sevesobedrijven<sup>2</sup>;
- handhaving andere milieuovertredingen (bv. overtredingen bij niet ingedeelde inrichtingen of activiteiten<sup>3</sup>, zwerfvuil, sluikstorten,...);
- handhaving op basis van het GAS-(politie)reglement<sup>4</sup>.

We bekijken de huidige aanpak van het lokaal bestuur op het moment van de audit. Aangezien de intergemeentelijke samenwerking Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK), op vraag van lokaal bestuur Westerlo, de meeste handhavingstaken opneemt en dus gezien wordt als verlengstuk van de gemeentelijke milieutoezichthouder, evalueert Audit Vlaanderen die inzet in elk van de onderdelen van deze 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.

---

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> 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.

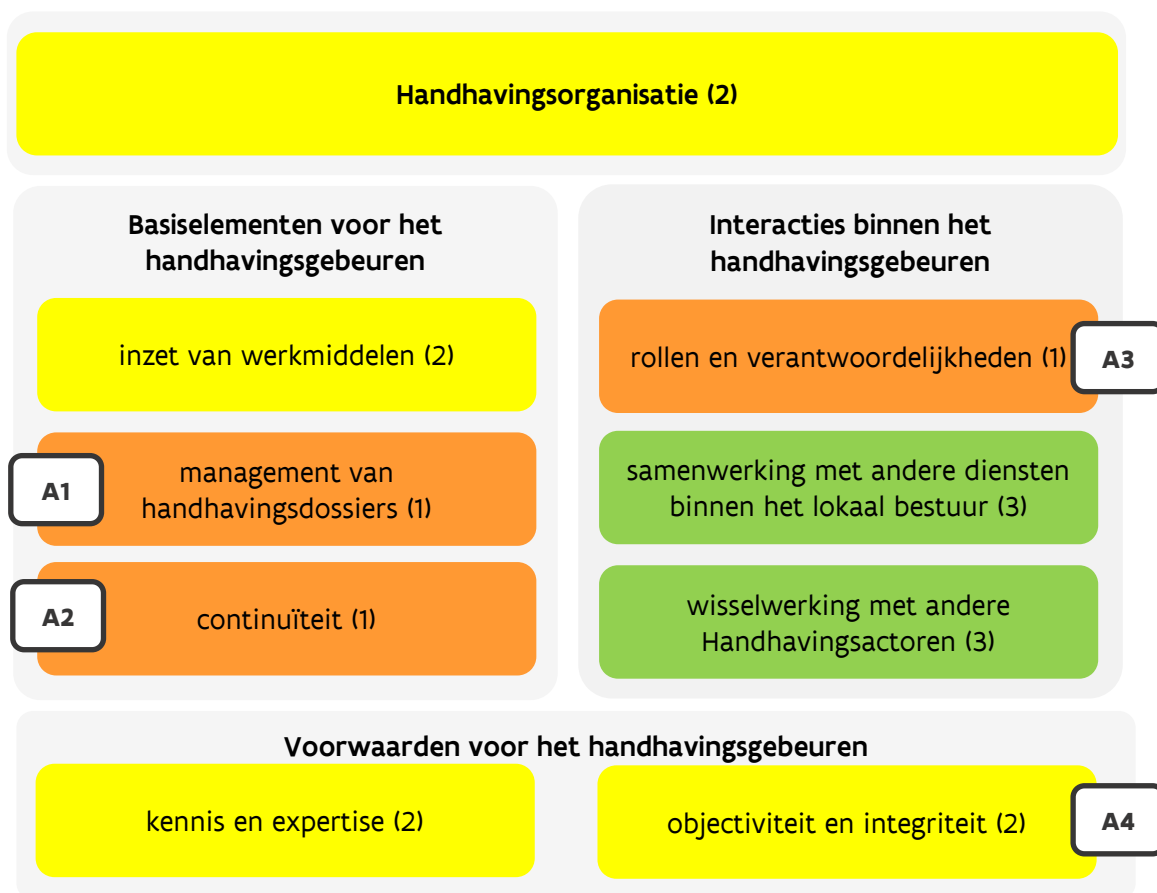
<sup>4</sup> GAS: gemeentelijke administratieve sanctie.

## 2 SAMENVATTING

Uit de audit blijkt dat lokaal bestuur Westerlo een aantal van de onderzochte risico's gekoppeld aan het kunnen handhaven van de milieuaspecten van de omgevingsvergunningen (klasse 2) en meldingen (klasse 3) voor een deel onvoldoende beheerst. De risico's omtrent samenwerking met andere diensten en met andere handhavingsactoren zijn wel voldoende beheerst.

Het lokaal bestuur Westerlo heeft reeds een goed uitgewerkte organisatiestructuur wat betreft handhaving van milieuaspecten binnen omgevingsvergunningen. Wel is er ruimte voor verbetering, onder andere bij de bepaling van de nodige handhavingscapaciteit en bij de basiselementen voor het handhavingsgebeuren. In het bijzonder bij het management van de handhavingsdossiers moet nog verder ingezet worden op de beheersing van de risico's. Ook moet de continuïteit in de context van milieuhandhaving gegarandeerd worden. Wat betreft de interacties binnen het handhavingsgebeuren heeft het lokaal bestuur Westerlo voldoende actoren die betrokken zijn bij handhaving. Wel is er de nood aan een duidelijke afstemming tussen de actoren. 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):



# AUDIT VLAANDEREN

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

- Het lokaal bestuur Westerlo heeft zich georganiseerd om handhaving te kunnen uitvoeren. Daartoe worden een gemeentelijke milieutoezichthouder, een milieutoezichthouder binnen politiezone Zuiderkempen en enkele milieutoezichthouders bij de intergemeentelijke samenwerking Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) ingeschakeld. Wel bepaalde Westerlo onvoldoende doordacht de nodige handhavingscapaciteit (VTE) om in de praktijk invulling te geven aan haar handhavingsbeleid.
- Er zijn voldoende werkmiddelen beschikbaar om aan handhaving te kunnen doen. Evenwel is de informatie-uitwisseling tussen het lokaal bestuur en IOK nog voor verbetering vatbaar.
- In het algemeen is er een goede samenwerking tussen de dienst milieu en andere diensten binnen het lokaal bestuur Westerlo.
- De interactie en wisselwerking met andere handhavingsactoren wordt vooral onderhouden door IOK. Deze samenwerking verloopt vlot dank zij de expertise en connecties die IOK bezit.
- Vooral IOK en de lokale politie zetten in op frequente bijscholing van milieutoezichthouders. De gemeentelijke milieutoezichthouder is ook betrokken bij de behandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen en wordt van daaruit bijgeschoold over wijzigingen in diverse wetgevingen.

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

- Een actueel en adequaat overzicht van de lopende en afgesloten handhavingssdossiers ontbreekt bij het lokaal bestuur Westerlo. Een aanzet daartoe werd tijdens deze audit opgemaakt. Dit overzicht dient nog te worden aangevuld en verder actueel gehouden om de handhavingssdossiers efficiënt op te volgen en om te verzekeren dat de volgende te nemen handhavingssdossiers tijdig kunnen gezet worden. (aanbeveling 1) Wat betreft handhavingssdossiers binnen IOK is er wel een goede opvolging van lopende en afgesloten handhavingssdossiers.
- Momenteel zijn er geen duidelijke afspraken omtrent het verzekeren van de continuïteit binnen het lokaal bestuur. Voor het realiseren van handhavingssactiviteiten buiten de kantooruren zijn er momenteel slechts enkele beperkte afspraken. Bovendien is er geen back-up voorzien bij het wegvallen van de gemeentelijke milieutoezichthouder. Ook wordt er nog onvoldoende rekening mee gehouden dat de gemeentelijke milieutoezichthouder mogelijks binnen twee jaar met pensioen gaat. (aanbeveling 2)
- Het lokaal bestuur Westerlo heeft de mogelijkheid om gebruik te maken van verschillende handhavingsactoren. De rollen en verantwoordelijkheden tussen de milieutoezichthouders van het lokaal bestuur, de lokale politie en IOK zijn niet voldoende afgebakend en dienen verder uitgewerkt te worden. (aanbeveling 3)
- Het lokaal bestuur neemt nog onvoldoende initiatieven om de deontologische codes levend te houden en om de milieutoezichthouder, medewerkers en mandatarissen te ondersteunen bij deontologische gevoelige situaties. Door het ontbreken van kwaliteitsborging bij het lokaal bestuur bestaat bovendien het risico dat fouten niet (tijdig) opgemerkt worden. (aanbeveling 4)

# AUDIT VLAANDEREN

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

In de periode april – juni 2023 voerde Audit Vlaanderen in samenwerking met EY een thema-audit omtrent handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning uit bij lokaal bestuur Westerlo. Voor de handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunning is er een nauwe samenwerking tussen de milieutoezichthouder binnen de milieudienst van Westerlo, de politiezone Zuiderkempen en de intergemeentelijke samenwerking Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK). Voor deze thema-audit werden dus ook deze partners betrokken en bevestigd die we uiteraard ook willen bedanken voor hun inzet en engagement tijdens de thema-audit.

De aanbevelingen die Audit Vlaanderen meegeeft in haar rapport, zijn herkenbaar. De analyse van Audit Vlaanderen is in de grote lijnen in overeenstemming met de inschatting van de milieudienst, IOK en het managementteam.

Nog voor het uitschrijven van het actieplan werden er al stappen ondernomen, zowel door de milieudienst als door IOK om tegemoet te komen aan bepaalde verbeterpunten en aanbevelingen. We verwijzen naar een aantal zaken die proactief werden opgenomen.

- IOK is gestart met het ontwikkelen van een tool die specifiek inzet op het gestructureerd monitoren van handavingsdossiers. Deze applicatie is ondertussen in gebruik voor de handavingsdossiers die binnen IOK worden opgenomen.
- IOK plande een overleg in tussen IOK en politiezone en tussen IOK en lokaal bestuur Westerlo. IOK engageerde zich ook al om dit overleg minstens één keer per jaar te herhalen.
- Een actualisering en verfijning van de samenwerkingsovereenkomst stond reeds op de agenda en werd reeds besproken op kring van de algemeen directeurs binnen IOK.
- We dachten na en zetten stappen in het kader van de continuïteit van de milieutoezichthouder na haar pensionering.
- We zorgden ervoor dat het legitimatiebewijs van de gemeentelijke milieutoezichthouder in orde werd gemaakt.

De andere stappen nemen we vanzelfsprekend samen met IOK en de politiezone verder op, zoals ook aangegeven wordt in de aanbevelingentabel. Andere verbeterpunten nemen we op in lopende projecten, zoals we bijvoorbeeld plannen om tegen eind 2024 een project inzake opvolging en periodieke rapportering van melding en klachten af te ronden in samenwerking met de communicatiedienst.

We willen het team van Audit Vlaanderen en EY graag en zeer uitdrukkelijk bedanken voor de constructieve, correcte en aangename samenwerking. Het management apprecieert dat de aanbevelingen in het rapport zeer opbouwend neergeschreven zijn en is dankbaar voor de constructieve en inhoudelijke feedback.

## 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 klassen<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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 regelgeving<sup>6</sup>. 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	gestructureerde aanzet (2)	
------------------------	----------------------------	--

*Lokaal bestuur Westerlo<sup>7</sup> heeft een handhavingsprogramma en prioriteitenkader bepaald met betrekking tot de handhaving van de milieuaspecten van de omgevingsvergunning en organiseerde zich voor het realiseren van de handhaving milieu met een duidelijke samenwerking tussen een gemeentelijke milieutoezichthouder, een milieu-toezichthouder binnen de politiekezone Zuiderkempen en milieutoezichthouders bij de intergemeentelijke samenwerking Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK). Samen behandelen deze met circa 0,25 VTE jaarlijks een 20-tal handhavingsdossiers voornamelijk op basis van klachten en meldingen. Evenwel bepaalde Westerlo onvoldoende doordacht welke handhavingsinspanningen en bijhorende handhavingscapaciteit (VTE) nodig zijn.*

<sup>6</sup> Een correct 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).

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

# AUDIT VLAANDEREN

Inzake de handhaving van milieuaspecten van de omgevingsvergunning doet Westerlo beroep op meerdere handhavingfactoren. Er is één milieutoezichthouder binnen de milieudienst van Westerlo, één milieutoezichthouder binnen de politiezone Zuiderkempem en ook een nauwe samenwerking met intergemeentelijke samenwerking Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempem (IOK).

Reeds sinds 2012 bestaat een intergemeentelijke samenwerking in het kader van milieuhandhaving waar ook Westerlo bij betrokken is. Op 8 juni 2012 werd de Interlokale Vereniging Milieuhandhaving Kempem (IVMK) opgericht in het kader van milieuhandhaving en in 2017 werd de dienstverlening geïntegreerd in IOK. De samenwerking met IOK inzake intergemeentelijke dienstverlening handhaving (IDH) werd bevestigd op de gemeenteraad van 17 oktober 2017 binnen Westerlo. In deze intergemeentelijke dienstverlening treedt de intergemeentelijke milieutoezichthouder binnen het grondgebied van de 24 deelnemende gemeenten op, hierin bijgestaan door experts van de juridische dienst van IOK. Momenteel zijn er 2,9 VTE milieutoezichthouders beschikbaar bij IOK voor dienstverlening aan 24 lokale besturen wat dus neerkomt op gemiddeld 0,12 VTE per lokaal bestuur. Bij Westerlo is één milieutoezichthouder in dienst die aangeeft maximaal 10% van haar tijd aan handhaving van milieuaspecten te besteden. Bij de politiezone Zuiderkempem is ook één milieutoezichthouder in dienst voor de drie lokale besturen. Zij besteedt ongeveer 10% van haar tijd aan handhaving van milieuaspecten, wat neerkomt op gemiddeld 0,03 VTE per bestuur. Samen behandelen de verschillende milieutoezichthouders voor Westerlo dus met circa 0,25 VTE een 20-tal handhavingdossiers per jaar. Uit de opvolgingsinformatie blijkt momenteel geen achterstand bij de behandeling van milieuhandhavingdossiers en van klachten en meldingen die daartoe aanleiding kunnen geven. Evenwel bepaalde Westerlo onvoldoende doordacht welke handhavinginspanningen en bijhorende handhavingcapaciteit (VTE) nodig zijn om het gekozen handhavingbeleid uit te voeren.

De gemeenteraad van 16 september 2019 keurde het handhavingprogramma omgeving met de beleidsvisie naar de toekomst goed. Dit document werd samen met IOK opgesteld. Het gemeentelijke vergunnings- en handhavingbeleid legt de klemtoon op preventie via communicatie, informatie en sensibilisering bij omgevingsvergunningen. Daarnaast zet Westerlo in op de preventieve fase van het handhavingstraject via de raadpleging en de aanmaning ('zachte handhaving'). Soms rest enkel een curatief optreden met het oog op een zo snel en zo goed mogelijk herstel van de goede omgeving, en dit via gerechtelijke of bestuurlijke weg.

De samenwerking met andere actoren en het prioriteitenkader met betrekking tot stedenbouwkundige handhaving alsook milieuhandhaving is geregeld in het voormelde handhavingprogramma. Voor het opmaken van dit prioriteitenkader werd onder meer inspiratie gevonden in de prioriteitennota van de toenmalige Vlaamse Hoge Handhavingraad voor Ruimte en Milieu.

In de praktijk is de milieuhandhaving vooral gebaseerd op meldingen en klachten. Hoewel bij vergunningen opgelegde voorwaarden zeker voor stedenbouwkundige handhaving tot opvolging en desgevallend handhaving aanleiding kan geven, richt de milieuhandhaving zich hier weinig op. Mede doordat geen inschatting bestaat van de milieurisico's specifiek voor het eigen lokaal bestuur, is onduidelijk welke handhavinginspanningen en daartoe benodigde -capaciteit eventueel wenselijk zijn.

De diverse milieutoezichthouders voor Westerlo werken samen op basis van een samenwerkingsprotocol waarin werd afgesproken in welke gevallen de respectievelijke actoren (milieutoezichthouder Westerlo, IOK en lokale politie) zullen optreden: De gemeentelijke toezichthouder staat in voor de eerste vaststellingen na klachten en meldingen, de niet technisch of juridisch complexe dossiers worden samen met de politie behandeld. Voor hoogdringende zaken wordt beroep gedaan op de politie. De technisch

of juridisch complexe dossiers worden door IOK opgenomen omdat IOK beschikt over meer expertise en middelen.

De aanstelling van milieutoezichthouders bij het lokaal bestuur, bij de lokale politie en bij IOK is op het moment van deze rapportering correct. De legitimatiekaart van de gemeentelijke milieutoezichthouder was op het moment van de audit vervallen, wat het optreden op het terrein kan bemoeilijken. Op 28 september 2023 bevestigde het departement Omgeving dat het legitimatiebewijs van de gemeentelijke milieutoezichthouder terug hernieuwd werd. Door de correcte aanstelling van de milieutoezichthouders is het risico op de niet-rechtsgeldigheid van hun handhavingsoptreden afgedekt.

## 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)	
------------------------	----------------------------	--

*Westerlo en IOK stellen werkmiddelen ter beschikking van de milieutoezichthouders, wat toelaat om op een veilige en adequate manier te handhaven. Echter kan het ter beschikking stellen van informatie bij Westerlo verbeteren. Zo heeft IOK geen overzicht over actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen en geen directe toegang tot de informatie van de vergunningen.*

Westerlo en IOK stellen genoeg werkmiddelen ter beschikking om te kunnen handhaven:

– Apparatuur:

Westerlo heeft de doordachte beslissing genomen om samen te werken met IOK omdat de intergemeentelijke samenwerking beschikt over de nodige middelen en expertise om aan handhaving te doen. Voor de nodige apparatuur bij het uitvoeren van handhaving wordt echter in de meeste gevallen beroep gedaan op andere instanties. 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 specifieke (geluids)metingen, ... huurt IOK externen in. Hiervoor gebruikt IOK onder meer de overeenkomst met het Provinciaal Instituut voor Hygiëne (PIH) en met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

– Financiële middelen:

Westerlo voorziet jaarlijks een krediet op basis waarvan IOK voor handhaving wordt ingezet. De facturatie van IOK aan de deelnemende besturen gebeurt op basis van het inwonersaantal, de oppervlakte van respectievelijke besturen en de hoeveelheid kwetsbare gebieden. Jaarlijks evalueert de raad van bestuur van IOK deze verdeelsleutel. Voor 2023 bedraagt de bijdrage van Westerlo voor de dienstverlening inzake handhaving milieu 15.000 euro. Voor het ondersteunen van de gemeentelijke toezichthouder zelf worden geen specifieke kredieten voorzien door Westerlo.

– Persoonlijke beschermingsmiddelen:

IOK beschikt over voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals veiligheidsschoenen, -kleding en -materialen. Wanneer nodig kunnen nieuwe of bijkomende persoonlijke beschermingsmiddelen aangevraagd worden. De gemeentelijke milieutoezichthouder gaat minder ter plaatse en beschikt over beperkte persoonlijke beschermingsmiddelen.

– Informatie:

○ Milieuklachten en -meldingen:

Burgers en bedrijven kunnen (milieu)klachten en meldingen aan Westerlo kenbaar maken. Dit gebeurt via registratie in een e-loket/meldpunt waarbij de informatie manueel door de dienst communicatie in een aparte tool wordt ingegeven. Het gaat dan vooral over klachten en meldingen die binnenkomen via de dienst communicatie. Milieuklachten worden via e-mail aan de milieudienst doorgegeven door de dienst communicatie. Milieuklachten die op een andere manier rechtstreeks tot bij de milieudienst of politie komen, dienen eveneens doorgegeven te worden aan het meldpunt. Dit is echter niet steeds het geval, waardoor er geen globaal overzicht is. Verder bepaalt het participatiereglement van Westerlo dat er driemaandelijks moet gerapporteerd worden aan het college over de ontvangen klachten en meldingen. Omwille van andere prioriteiten (de coronapandemie en de Oekraïne-crisis) is dit tot op heden nog niet gebeurd. Ook milieuklachten worden dus bijgevolg niet systematisch gerapporteerd aan het college.

Het is niet de bedoeling dat burgers of bedrijven klachten of meldingen rechtstreeks naar IOK sturen. Het lokaal bestuur fungeert waar nodig als doorgeefluik naar IOK en/of politie. De politie krijgt gebeurlijk ook meldingen en klachten binnen via het algemeen oproepnummer van de politie. Uit gesprekken blijkt dat er geen systematische communicatie is van politie naar de dienst milieu of de dienst communicatie.

○ Actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen:



# AUDIT VLAANDEREN

Deze informatie is beschikbaar via lijsten van alle actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en vroegere milieuvergunningen (respectievelijk via Omgeving.net en Rol.net). De lijst met milieuvergunningen kan Westerlo niet zelf downloaden, maar ze heeft dit specifiek voor de audit gevraagd aan de beheerder van het IT-systeem. Alle omgevingsvergunningen zijn sinds 2020 vrij toegankelijk voor personeelsleden binnen de milieudienst.

Informatie over de rubrieken van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten die opgenomen zijn in de individuele omgevingsvergunningen is enkel beschikbaar in de individuele vergunningsbeslissing en moet dus afzonderlijk geraadpleegd worden per individuele vergunning. Het is dus niet mogelijk om hiervan eenvoudig een overzicht van te consulteren of te bekomen.

Ook heeft IOK geen toegang tot Omgeving.net en Rol.net en moeten alle informatie over vergunningen die IOK nodig heeft voor de afhandeling van handhavingssdossiers dus opgevraagd worden bij Westerlo. IOK heeft ook geen overzicht op actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen. Dat bemoeilijkt hun taakinvulling en vormt een risico voor de tijdigheid en continuïteit van de handhaving wanneer het betrokken personeel van Westerlo afwezig is.

## 5.2.2 Management van handhavingssdossiers

### 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 handhavingssdossiers. Dit overzicht moet minstens toelaten dat:

- het overzichtelijk is welke handhavingssdossiers 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 handhavingssdossier moet gezet worden;
- de doorlooptijden van de handhavingssdossiers 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 handhavingssdossiers, wat de opvolging vergemakkelijkt en indien nodig de overname van een handhavingssdossier mogelijk maakt. Daarnaast zijn er afspraken over de logische opbouw van een handhavingssdossier en de wijze waarop handhavingssdossiers 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 handhavingssdossiers is beperkt tot de betrokken milieutoezichthouders (en eventueel (administratieve) medewerkers die worden ingezet voor bepaalde ondersteunende taken). Zo wordt verhinderd dat onbevoegden de handhavingssdossiers kunnen wijzigen of vertrouwelijke informatie kunnen raadplegen.

## Beoordeling

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

*IOK levert voldoende inspanningen om haar handhavingdossiers op een degelijke manier te beheren. Evenwel ontbreekt een adequaat overzicht van de lopende en afgesloten handhavingdossiers bij Westerlo.*

Bij Westerlo worden de handhavingdossiers eerder ad hoc opgevolgd, zonder dat een systematisch (digitaal) overzicht wordt bijgehouden. Een overzicht van alle handhavingdossiers was voorheen niet beschikbaar en werd tijdens de auditwerkzaamheden opgemaakt. Dit gebeurde op basis van mails die de milieutoezichthouder kon raadplegen via de mailbox van de milieudienst en de persoonlijke werkmailbox. In het overzicht ontbreken verschillende data voor de opvolging van de vermelde dossiers alsook de verdere stappen in het handhavingproces. Hierdoor blijft gestructureerde monitoring afwezig en is er het risico dat potentiële milieuovertredingen niet tijdig worden aangepakt.

Er is wel een overzicht van de handhavingdossiers beschikbaar bij IOK, maar dit gaat enkel over de dossiers van Westerlo waarbij IOK betrokken is omdat de klachten en meldingen door Westerlo aan IOK werden overgemaakt. IOK doet zelf de opvolging van de dossiers die door Westerlo aan hen werden toegewezen. Bij het versturen van aanmaningen en PV's is er steeds communicatie naar Westerlo, waarbij een milieutoezichthouder van IOK de formele documenten ondertekent. Recent maakt IOK ook gebruik van een tool die specifiek ingezet wordt op het gestructureerd monitoren van handhavingdossiers, met het oog op het optimaliseren van de huidige werking (onder andere voor wat betreft de communicatie met de lokale besturen). Het is de bedoeling dat het lokaal bestuur in de toekomst ook toegang krijgt tot deze tool.

Bij IOK worden alle handhavingdossiers digitaal bijgehouden op de centrale netwerkschijf die toegankelijk is voor alle milieutoezichthouders van IOK. De milieutoezichthouders gebruiken daarbij sjablonen voor diverse handhavinginstrumenten, waaronder aanmaningen, bestuurlijke maatregelen, PV's.... Dit zorgt voor een uniforme aanpak. De milieutoezichthouder bewaart elk ingezet handhavinginstrument (bv. aanmaningsbrief, PV, ...) onmiddellijk en op een uniforme wijze in het handhavingdossier en bezorgt deze info via mail ook aan Westerlo. Deze werkwijze resulteert in goed gedocumenteerde en actuele handhavingdossiers bij IOK.

Bij Westerlo worden geen afzonderlijke handhavingdossiers bijgehouden. Wel wordt informatie over de handhavingdossiers bewaard in een mailbox van de milieudienst. De administratief medewerker van de milieudienst heeft toegang tot de informatie over de handhavingdossiers van de milieutoezichthouder via het algemeen e-mailadres van de milieudienst en het persoonlijk werkmailadres van de gemeentelijke milieutoezichthouder.

### Aanbeveling 1

Het lokaal bestuur werkt, in overleg met het intergemeentelijk samenwerkingsverband, het overzicht van de lopende en afgesloten handhavingdossiers bij en zorgt voor de nodige processen zodat ze:

- steeds een actueel overzicht heeft op de handhavingdossiers, met de nodige structuur om eenvoudig relevante overzichtsinformatie te kunnen consulteren;
- elk handhavingdossier 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 het individuele handhavingsdossier.

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 omgevingsvergunningvoorwaarden 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 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 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	ad-hocbasis (1)	
--------------	-----------------	--

*Westerlo heeft, samen met IOK en de lokale politie, voorzien in eerder beperkte mogelijkheden om de continuïteit van het handhavingsgebeuren te verzekeren. Er zijn nog bijkomende inspanningen nodig om dit verder te stroomlijnen. Inspanningen zijn ook nodig om te vermijden dat de pensionering van de huidige gemeentelijke milieutoezichthouder binnen een tweetal jaar de continuïteit in het gedrang brengt.*

Zonder dat dit formeel werd vastgelegd, kan er tijdens avonden en weekends beroep worden gedaan op de lokale politie (afhankelijk van de beschikbaarheden is dat de milieutoezichthouder of de interventiedienst) om dringende handhavingsactiviteiten in die periodes te garanderen. Daarnaast kan IOK ingepland worden om bepaalde metingen uit te voeren die enkel in de avond of het weekend mogelijk zijn, wat evenwel steeds vooraf dient gepland te worden. De contactgegevens van de milieutoezichthouders van Westerlo en IOK zijn beschikbaar voor de lokale politie. Hierdoor kan geprobeerd worden om beroep te doen op expertise van IOK wanneer de politie specifieke deskundigheid mist.

Communicatie naar IOK verloopt vaak via het persoonlijk werkmailadres van de gemeentelijke milieutoezichthouder en niet vanuit het algemeen e-mailadres (milieu@westerlo.be). Hierdoor bestaat het risico dat meldingen en klachten niet of niet tijdig behandeld worden. De persoonlijke werkmailbox van de gemeentelijke toezichthouder wordt tijdens haar afwezigheid opgevolgd door een administratief medewerker van de milieudienst, die over de inloggegevens van de milieutoezichthouder beschikt. Dit is een groot risico op het vlak van vertrouwelijkheid van informatie alsook een risico in de context van traceerbaarheid van elektronische handelingen. Ook staat in de deontologische code voor personeelsleden van Westerlo expliciet vermeld dat personeelsleden niet mogen inloggen op accounts van collega's.

Gezien er meerdere milieutoezichthouders beschikbaar zijn, worden de handhavingsdossiers bij IOK permanent actueel gehouden en zijn deze beschikbaar en toegankelijk zodat zij ten alle tijde kunnen geraadpleegd en opgevolgd worden. Bij Westerlo is dat bij de afwezigheid van de gemeentelijke milieutoezichthouder minder het geval.

De meldingen die buiten de werkuren bij de politie terecht komen, worden niet steeds naar de milieudienst of communicatiedienst van Westerlo doorgegeven. Bij afwezigheid van de milieutoezichthouder van de lokale politie, kan niemand bij de lokale politie de meldingen raadplegen die rechtstreeks naar het persoonlijk werkmailadres van de gemeentelijke milieutoezichthouder worden gestuurd. Hierdoor bestaat het risico dat klachten of meldingen niet of niet tijdig worden behandeld en/of dat ze dubbel behandeld worden.

De huidige gemeentelijke milieutoezichthouder gaat binnen twee jaar met pensioen. Over de opvolging en/of toekomstige organisatie van milieuhandhaving werd nog niet nagedacht.

## Aanbeveling 2

Het lokaal bestuur maakt duidelijkere afspraken wat betreft back-up en het waarborgen van de continuïteit inzake de handhavingsactiviteiten.

### Toelichting

Personen kunnen plots en/of voor langere duur afwezig zijn of uit de organisatie verdwijnen. De nodige backup voorzien is dan ook belangrijk om de continuïteit van de handhaving te kunnen garanderen. Voor een vlotte inschakeling van de backup kan het ook belangrijk zijn dossiers en communicaties 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:

- Niet, laattijdig, verkeerd of dubbel opnemen van handhavingstaken.
- Ontbreken van continuïteit in de handhaving.

## 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	ad-hocbasis (1)	
---------------------------------	-----------------	--

*De handhaving van milieuaspecten wordt opgenomen door meerdere milieutoezichthouders (bij Westerlo, bij IOK en bij de lokale politie). Het is niet steeds duidelijk wie welke verantwoordelijkheid opneemt en hoe overleg wordt gestructureerd. Zodoende zijn de rollen en verantwoordelijkheden inzake handhaving onvoldoende duidelijk. Globaal gezien wordt de samenwerking wel als goed ervaren.*

# AUDIT VLAANDEREN

Bij de uitvoering van de handhaving in Westerlo zijn meerdere toezichthouders betrokken (Westerlo, IOK en lokale politie) waarbij in principe de gemeentelijke toezichthouder instaat voor de eerste, vooral administratieve verwerking van klachten en meldingen. De niet-technisch en juridisch eenvoudige dossiers worden samen met de politie behandeld. De technische en/of juridisch complexe dossiers worden door IOK opgenomen omdat IOK beschikt over meer expertise.

Deze afspraken betreffende het behandelen van dossiers tussen IOK, Westerlo en de lokale politie zijn eerder summier neergeschreven in een protocol opgesteld door IOK (voor zowel handhaving milieu als handhaving ruimtelijke ordening). Dit document is evenwel niet door iedereen gekend bij Westerlo en de lokale politie. Ook is het niet steeds duidelijk wie welke verantwoordelijkheid opneemt in een bepaald dossier. De ernst van het dossier wordt niet altijd geëvalueerd op basis van duidelijke richtlijnen maar vaak eerder op basis van de ervaring van de gemeentelijke milieutoezichthouder.

De vermelde samenwerking wordt door Westerlo, de lokale politie en IOK als goed ervaren. Wat betreft het structureren van de onderlinge afstemming, zijn er momenteel echter geen systematische overlegmomenten tussen de verschillende actoren (de lokale politie, IOK, milieudienst, dienst communicatie) in het kader van milieuhandhaving en is er eerder ad-hocoverleg. Dit zorgt vaak voor onduidelijkheid en kan er toe leiden dat dossiers dubbel worden behandeld door Westerlo, IOK en de lokale politie. Jaarlijks vindt er wel een overleg plaats tussen IOK en Westerlo, waarop de lopende dossiers worden besproken. De lokale politie is niet betrokken bij dat overleg.

De functiebeschrijvingen van de gemeentelijke milieutoezichthouder en van de administratief medewerker milieu binnen de milieudienst van Westerlo zijn gedateerd. Er is tevens nood aan een meer gedetailleerde en up-to-date beschrijving van het concrete takenpakket.

## **Aanbeveling 3**

De rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende milieutoezichthouders (bij het lokaal bestuur, bij het intergemeentelijk samenwerkingsverband en bij de lokale politie) en de onderlinge afspraken hieromtrent dienen verder uitgewerkt en geconcretiseerd te worden zodat het voor iedereen duidelijk(er) is wat hij/zij moet doen en welke verantwoordelijkheid iedereen heeft.

## **Toelichting**

Om misverstanden, dubbel werk of het niet 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 milieuhandhavingss dossiers. Het bestaande protocol kan mits de nodige aanvullingen (zoals ernst van de klacht, aanduiding van de verantwoordelijke per dossier, onderlinge communicatie, ...) hiervoor als basis worden gebruikt

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.

## 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 tussen de milieudienst, de dienst ruimtelijke ordening en andere diensten van Westerlo. Ook is de milieutoezichthouder voldoende gekend bij de andere diensten. Wel kan de informatie-uitwisseling tussen de dienst milieu en de dienst communicatie geoptimaliseerd worden.*

De milieudienst werkt nauw samen met de dienst ruimtelijke ordening en andere diensten van Westerlo. Vooral de samenwerking tussen de diensten milieu en ruimtelijke ordening is intensief. Zo zijn er wekelijks vaste interne overlegmomenten waar zowel vergunningsaanvragen en handavingsdossiers besproken worden. Daarbij is er voldoende gelegenheid om dossiers te bespreken en informatie te delen en uit te wisselen.

De gemeentelijke milieutoezichthouder is gekend bij de andere gemeentelijke diensten. Binnen Westerlo is men op de hoogte dat de milieudienst/milieutoezichthouder kan gecontacteerd worden voor milieugerelateerde vragen. Ook wordt beroep gedaan op de technische dienst wanneer assistentie nodig is ingeval van een klacht of melding.

De informatie-uitwisseling tussen de dienst milieu en de dienst communicatie kan nog worden geoptimaliseerd. Zo is er niet systematisch terugkoppeling van de dienst milieu voor de klachten die in het kader van milieuhandhaving door de dienst communicatie worden doorgestuurd naar die dienst voor behandeling of klachten die rechtstreeks worden ontvangen bij de dienst milieu. Ook ontbreken er duidelijke afspraken omtrent wie welke meldingen of klachten beantwoordt, er is bijgevolg een risico dat een melding of klacht dubbel wordt beantwoord.

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

*Vooraf de milieutoezichthouders van IOK onderhouden contacten met andere handhavingsactoren en bezorgen wanneer nodig, alsook op verzoek, informatie aan gewestelijke handhavingsactoren en/of het parket. De gemeentelijke milieutoezichthouder en de milieutoezichthouder bij de lokale politie zijn hierbij minder actief betrokken.*

De milieutoezichthouders van IOK beschikken over een netwerk van andere handhavingsactoren (bv. provinciale en gewestelijke milieutoezichthouders) waarop beroep kan worden gedaan als klankbord of inspiratiebron. De wisselwerking met die andere handhavingsactoren gebeurt vooral door de milieutoezichthouders van IOK, hierbij zijn de milieutoezichthouders van Westerlo en de politiezone minder actief betrokken en nemen zij daartoe zelf weinig initiatief. Westerlo neemt wel initiatief bij klachten of meldingen van klasse 1 inrichtingen, waarbij er contact wordt opgenomen met het departement Omgeving.

De gemeentelijke milieutoezichthouder en de milieutoezichthouder van de lokale politie zijn ook beschikbaar om op verzoek mee te werken aan het vervolgtraject van de handhavingsdossiers (strafrechtelijke vervolging/bestuurlijke beboeting). Wel is er steeds overleg tussen IOK en Westerlo alvorens het delen van informatie naar parket en provinciale- of gewestelijke instanties. Dit gebeurt echter ad hoc, wanneer aanvullende informatie nodig is.

## 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 milieutoezichthouder van Westerlo houdt de kennis en expertise over de milieuregelgeving op peil dankzij de adviesverlening bij de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen, specifieke bijscholing omtrent handhavingstechnieken wordt daarbij weinig of niet gevolgd. Bij IOK en de lokale politie wordt wel ingezet op die specifieke bijscholing.*

Westerlo, IOK en de lokale politie bieden hun medewerkers de mogelijkheid tot het volgen van vorming, maar laten dit grotendeels over aan het initiatief van de medewerker.

Voor de gemeentelijke milieutoezichthouder van Westerlo hebben de gevolgde opleidingen meestal betrekking op omgevingsvergunningen en zijn deze veelal niet specifiek gericht op handhaving. De milieutoezichthouder geeft bovendien aan dat er omwille van tijdsgebrek weinig prioriteit kan gegeven worden aan het volgen van opleidingen en het deelnemen aan overlegmomenten met andere handhavingsactoren voor het uitwisselen van kennis en ervaringen. De hoofdplicht van de milieutoezichthouder ligt immers niet bij handhaving en er wordt in dat verband vooral een beroep gedaan op de expertise bij IOK. Aangezien de milieutoezichthouder binnen Westerlo de eerste selectie maakt van de klachten en meldingen om al dan niet te beslissen om een handavingsdossier op te starten (en eventueel door te geven aan IOK), is het op peil houden van de relevante kennis en expertise evenwel belangrijk.

Bij IOK wordt wel ingezet op specifieke bijscholing. Zo is er de mogelijkheid om deel te nemen aan studiedagen die IOK zelf organiseert. Deze studiedagen worden ook aangeboden aan de lokale besturen. Dergelijke studiedagen besteden vooral aandacht aan de opfrissing en aanpassingen binnen de milieuwetgeving.



# AUDIT VLAANDEREN

Verder kan IOK ook beroep doen op het Vlinter-netwerk, wat een samenwerkingsverband is van twaalf Vlaamse intergemeentelijke verenigingen voor streekontwikkeling en de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten (VVSG). Tijdens overlegmomenten wordt info omtrent handhaving en eigen ervaringen gedeeld en besproken. Zelf neemt de gemeentelijke milieutoezichthouder wegens tijdsgebrek niet deel aan overlegmomenten met collega-handhavers, zoals HALO-overlegmomenten (HandhavingsActoren Lokaal Overleg). Dit is een overleg met de lokale handhavers ruimte en milieu waar o.a. volgende zaken aan bod komen: afstemmen over handhavingsaanpak, informeren over recente wijzigingen van de omgevingswetgeving, uitwisselen van kennis en praktijkervaring, brainstormen over concrete problemen op het terrein, ...

IOK beschikt dus over voldoende kennis en expertise op vlak van milieuhandhaving. Wanneer gespecialiseerde kennis nodig is bij staalname kan steeds beroep worden gedaan op het PIH, dat instaat voor het uitvoeren van labo-onderzoeken op bodem- en waterstalen.

De milieutoezichthouder binnen de politiezone Zuiderkempen heeft de mogelijkheid om deel te nemen aan bijscholingsmomenten. Zo volgt de milieutoezichthouder ook de studiedagen georganiseerd door IOK. Verder organiseert de provincie Antwerpen vorming over specifieke thema's zoals bijvoorbeeld de asbestregeling (mei 2023), waaraan de milieutoezichthouder binnen de politiezone heeft deelgenomen.

## 5.4.2 Objectiviteit en integriteit

### Voorwaarden voor een beheerst systeem

Handavingsdossiers 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 handavingsfunctie 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 handavingsgerelateerde 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 milieuhandavingsdecreet alleen beslissen om al dan niet handavingsinstrumenten in te zetten. Menselijke fouten kunnen nooit helemaal worden uitgesloten, daarom is een vorm van kwaliteitsborging op de werkzaamheden van de milieutoezichthouder



# AUDIT VLAANDEREN

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 beknodt. 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)	
------------------------------	----------------------------	--

*Westerlo beschikt over een deontologische code voor zowel politiek mandatarissen alsook gemeentelijk personeel, maar zonder specifieke aandacht voor handhaving. Momenteel zijn er geen initiatieven binnen Westerlo om deze codes levend te houden. Verder is er bij Westerlo onvoldoende aandacht voor ondersteuning inzake deontologisch gevoelige situaties of kwaliteitsborging binnen milieuhandhaving.*

Er bestaat een deontologische code voor politiek mandatarissen alsook een deontologische code voor medewerkers van Westerlo. Beide zijn opgesteld zonder specifieke aandacht voor handhaving. Initiatieven om deze codes levend te houden bij de medewerkers en mandatarissen ontbreken momenteel. Wanneer een mogelijk belangenconflict zich voordoet inzake het verlenen van omgevingsvergunningen of bespreking van handhavingsdossiers aan familie of vrienden is de regel dat de persoon in kwestie niet deelneemt aan de besprekingen en de beslissing, wat ook vermeld staat in de deontologische code voor politiek mandatarissen. Dit is ook de regel als er sprake is van mogelijke beïnvloeding door exploitanten of burgers. Verder zijn ook geen afspraken omtrent ingedeelde inrichtingen of activiteiten, waarvan Westerlo zelf exploitant is. Momenteel is dit, volgens de ons voorgelegde informatie, van toepassing op de vergunningverlening van het containerpark in Westerlo dat door IOK Afvalbeheer wordt uitgebaat, het technisch centrum, het woonzorgcentrum, het zwembad, de evenementenhal Zoerla en de drie gemeentescholen.

Binnen de milieudienst rapporteert de gemeentelijke milieutoezichthouder hiërarchisch rechtstreeks aan de algemeen directeur. De algemeen directeur houdt evenwel geen toezicht op de werkzaamheden van de milieutoezichthouder. Door het ontbreken van enige kwaliteitsborging bestaat de kans dat fouten zich kunnen voordoen bij triage van klachten en meldingen en dat dit niet opgemerkt wordt. Evenwel blijkt uit gesprekken dat er autonoom kan gehandhaafd worden.

Bij IOK is er bewustzijn om de handhaving objectief en integer te laten verlopen. Er zijn binnen IOK meerdere milieutoezichthouders beschikbaar zodat rotatie kan in geval van mogelijke belangenconflicten. Ook is er de aanwezigheid van een clusterverantwoordelijke milieu binnen IOK die instaat voor de kwaliteitsborging van elk handhavingsdossier. Daarnaast bespreekt IOK aanmaningen, PV's en bestuurlijke maatregelen met Westerlo alvorens de documenten uit te sturen.

## Aanbeveling 4

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;
- Om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij het handhaven van ingedeelde inrichtingen of activiteiten waarvan het lokaal bestuur Westerlo exploitant is;
- Om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij het inbouwen van een kwaliteitsborging bij handhaving;

- Om de deontologische code levend te houden bij de medewerkers.

## **Toelichting**

De organisatie ondersteunt haar medewerkers om hen voldoende te wapenen teneinde zo goed mogelijk te kunnen omgaan met deontologisch gevoelige situaties die zich voordoen tijdens de uitoefening van hun taken, in deze in het bijzonder inzake milieuhandhaving. 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.

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 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'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).
- 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.





# AUDIT VLAANDEREN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
			Algemeen directeur	<p>We updaten functiebeschrijving van de milieutoezichthouder en van de administratief medewerker van de milieudienst.</p> <p>Opmerking: We zijn gestart met een extern bureau aan te trekken voor een organisatiebrede functieweging waarbij alle functiebeschrijvingen worden geüpdatet.</p>
A4	<p>Het lokaal bestuur neemt initiatieven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij het behandelen van handavingsdossiers teneinde (de schijn van) partijdigheid, inmenging of fraude te voorkomen;</li> <li>– Om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij het handhaven van ingedeelde inrichtingen of activiteiten waarvan het lokaal bestuur Westerlo exploitant is;</li> <li>– Om de milieutoezichthouder te ondersteunen bij het inbouwen van een kwaliteitsborging bij handhaving;</li> <li>– Om de deontologische code levend te houden bij de medewerkers.</li> </ul>	31.12.2025	Algemeen directeur	De deontologische code wordt opnieuw opgemaakt en gecommuniceerd bij de aanvang van de nieuwe legislatuur.

## 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.

### **Handhavingsorganisatie**

- Bepaal doordacht welke handhavingsinspanningen en bijhorende handhavingscapaciteit (VTE) nodig zijn om het gekozen handhavingsbeleid uit te voeren.

### **Basiselementen voor het handhavingsgebeuren**

Inzet van werkmiddelen

- Optimaliseer het registreren van klachten en meldingen die via de verschillende kanalen worden ontvangen.
- Rapporteer driemaandelijks over alle klachten en meldingen aan het college zoals aangegeven in het participatiereglement.
- Verleen directe toegang tot actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en milieuvergunningen – alsook tot het overzicht ervan – aan IOK.

Continuïteit

- Voorzie toegang voor de administratief medewerker tot de informatie van de gemeentelijk milieutoezichthouder bij haar afwezigheid.

### **Interacties binnen het handhavingsgebeuren**

Rollen en verantwoordelijkheden

- Actualiseer functiebeschrijvingen binnen de dienst milieu en vestig aandacht op het aspect handhaving binnen de functiebeschrijving.

Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur

- Maak duidelijke afspraken omtrent terugkoppeling tussen de verschillende diensten binnen Westerlo.

### **Voorwaarden voor het handhavingsgebeuren**

Kennis en expertise

- Voorzie regelmatige bijscholingsmomenten voor de gemeentelijke milieutoezichthouder.

## 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](http://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 Westerlo. 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 8.05.2023 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode mei '23 – juni '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 12.06.2023.
- Het ontwerprapport werd op 14.09.2023 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 28.09.2023.
- De managementreactie werd verkregen op 16.10.2023 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Lieven Penninck, senior auditor EY
- Anthony Braems, auditor EY
- Arne Bertrem, auditor EY

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 Westerlo**

- Jo Vankrunkelsven                      Algemeen Directeur
- Maurice Van Hemelen                Voorzitter gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn
- Guy Van Hirtum                        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.