

**Thema-audit Handhaving Ruimtelijke ordeningsaspecten
van de omgevingsvergunning
Lokaal bestuur Halen**

Rapport | Auditopdracht 2406 020 | 12.12.2024

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Auditdoelstellingen & -Reikwijdte	4
2 Samenvatting	7
3 Managementreactie	9
4 Situering thema handhaving ruimtelijke ordeningsaspecten van de Omgevingsvergunning	11
5 Auditbevindingen	12
6 Aanbevelingen	29
7 Overige verbeterpunten	35
8 Situering thema-audit handhaving ruimtelijke ordeningsaspecten van de Omgevingsvergunning	36
9 Legende	37
10 Auditaanpak	38
11 Verzendlijst Auditrapport	39

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 ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunningen. Afhankelijk van de situatie zullen de verbalisanten ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige inspecteurs die in dienst zijn bij een lokaal bestuur of die in het kader van een intergemeentelijk samenwerkingsverband ter beschikking gesteld worden van een lokaal bestuur alsook de lokale politie in samenwerking met het lokaal bestuur meegenomen worden in deze audit.

Lokale besturen zetten voor het ondersteunen van een goede ruimtelijke ordening verschillende instrumenten in:

- preventie: campagnes, bewustmaking, informatieverstrekking;
- afbakening van grenzen: door regelgeving, plannen, verordeningen en vergunningsverlening;
- vaststellen van en reageren op overtredingen: opvolgen van vergunningen en vergunningsvoorwaarden alsook detecteren van onvergunde handelingen en het optreden tegen overtredingen.

Deze instrumenten vertalen zich in verschillende processen bij lokale besturen en andere instanties o.a. beleidsplanningsproces, regelgevingsproces, vergunningsverleningsproces, handhavingsprocessen. Diverse van deze processen maakten of maken voorwerp uit van thema-audits door Audit Vlaanderen:

- In een eerdere (2020-2021) thema-audit Omgevingsvergunningen evalueerde Audit Vlaanderen zo bijvoorbeeld de risicobeheersing bij de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen (vergunningsverlening) bij lokale besturen.
- In de eerdere (2023-2024) thema-audit Handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning evalueerde Audit Vlaanderen de risicobeheersing bij het (kunnen) handhaven van milieuaspecten van de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten behorend tot klasse 2 en 3¹ (waarvoor lokale besturen handhavingsbevoegdheid hebben).

Audit Vlaanderen doet bij hogervermelde thema-audits geen uitspraken over individuele dossiers. Op welke instrumenten in welke mate wordt ingezet, zijn beleidskeuzes waar Audit Vlaanderen eveneens geen uitspraken over doet.

De processen omtrent preventie zijn tot op heden niet het voorwerp geweest van een thema-audit.

Deze thema-audit bekijkt “handhaving” als de acties die het lokaal bestuur onderneemt om de goede ruimtelijke ordening op het grondgebied te ondersteunen in een specifiek dossier. Deze initiatieven kunnen van volgende aard zijn:

- informatief (bv. informeren, aanspreken over wat niet toegelaten is en wat eventuele gevolgen kunnen zijn van een overtreding of het niet regulariseren of tenietdoen van die overtreding);
- proactief (bv. onderzoeken of ter plaatse gaan om na te gaan of de goede ruimtelijke ordening in het gedrang komt);
- reactief (bv. optreden als handhaver om een overtreding aan te pakken en te sanctioneren).

Met deze thema-audit wil Audit Vlaanderen nagaan in welke mate het lokaal bestuur voldoende beheersmaatregelen ontwikkelt en gebruikt om binnen zijn bevoegdheden aan handhaving van de

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.

ruimtelijke orderingsaspecten van de omgevingsvergunning te kunnen doen en zo een redelijke zekerheid te kunnen bieden dat:

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

Hiertoe beoordeelt Audit Vlaanderen de (mate van) risicobeheersing bij volgende elementen van het thema:

- handhavingsorganisatie;
- basiselementen voor het handhavingsgebeuren, namelijk de aanwezige informatie en andere werkmiddelen, het beheer van de handhavingsdossiers en de aandacht voor continuïteit;
- interacties binnen het handhavingsgebeuren, namelijk de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, de interne samenwerking en de wisselwerking met externen;
- voorwaarden om het handhavingsgebeuren bekwaam, objectief en integer uit te oefenen.

Voorbeelden van belangrijke risico's voor dit thema zijn:

- het is voor de organisatie onduidelijk wat handhaving inhoudt en wat het doel er van is, waardoor
 - o medewerkers en middelen er onvoldoende op georganiseerd zijn en/of weinig gericht worden ingezet;
 - o het nut en de relevantie van de vergunningverlening in functie van het realiseren van een degelijke ruimtelijke ordening in het gedrang komen;
 - o bij betrokkenen of burgers de perceptie kan leven dat er geen gelijke behandeling gebeurt.
- de handhavers stellen niet-rechtsgeldige handelingen (acties of handhavingsbeslissingen) waardoor geleverde inspanningen niet tot resultaat of tot onnodige kosten leiden.
- de organisatie kan de uitoefening van handhaving in de praktijk onvoldoende verzekeren omdat
 - o informatie of middelen niet altijd voorhanden zijn om op het terrein op een vlotte en veilige wijze vaststellingen te doen;
 - o er geen actueel zicht is op de stand van zaken van de handhavingsdossiers;
 - o ze te afhankelijk is van de beschikbaarheid van een specifieke persoon om bepaalde handelingen dringend te kunnen uitvoeren.
- de handhavingstaken worden onvoldoende, te laat of dubbel opgenomen of kunnen niet optimaal worden uitgevoerd wanneer niet helder afgesproken is
 - o wie wat doet binnen de handhavingsfunctie;
 - o hoe samenwerking binnen het lokaal bestuur en wisselwerking met andere handhavingsactoren verloopt.
- de organisatie beschikt over weinig actuele kennis of expertise inzake de regelgeving ruimtelijke ordening en bijhorende handhaving, waardoor inbreuken of misdrijven onvoldoende kunnen worden opgemerkt of aangepakt.
- het is onduidelijk hoe er in deontologisch gevoelige situaties kan worden gehandeld omdat integer handelen onvoldoende wordt ondersteund:
 - o de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundig inspecteur beschikt onvoldoende over deontologische richtlijnen om dossiers over bv. familie, vrienden, ... te behandelen en/of het is niet helder hoe de handhaver gewapend is om met mogelijke beïnvloeding om te gaan.
- aan betrokkenen en/of burgers wordt onvoldoende transparantie over handhaving geboden waardoor de perceptie leeft dat er weinig tot geen sprake is van gelijke behandeling.

Volgende topics vallen buiten de auditreikwijdte:

- de handhaving van milieuaspecten van omgevingsvergunningen;
- handhaving op basis van het GAS-(politie)reglement².

We bekijken de huidige aanpak bij het lokaal bestuur op het ogenblik 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 GAS: gemeentelijke administratieve sanctie.

2 SAMENVATTING

Uit de audit blijkt dat lokaal bestuur Halen de onderzochte belangrijke risico's gelinkt aan de handhaving³ Handhaving Ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning beperkt 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 conclusies voor de geformuleerde auditdoelstellingen:

- Het lokaal bestuur Halen heeft geen helder zicht op hoe het handhaving ruimtelijke ordening wenst te organiseren. Het is nog niet duidelijk welke organisatievorm voor handhaving RO Halen zal toepassen, welke capaciteit nodig is en binnen welk tijdsbestek implementatie volgt. Momenteel is er op het grondgebied van Halen nagenoeg geen handhavingsorganisatie voor ruimtelijke ordening (RO) operationeel. Het lokaal bestuur bepaalde nog geen handhavingsbeleid en/of prioriteiten en er zijn geen verbalisanten RO actief, waardoor enkel de lokale politie bevoegd is om overtredingen vast te stellen (aanbeveling 1 en 2). Wel startte Halen recent besprekingen met twee buurgemeenten rond mogelijke samenwerkingsthema's waaronder omgevingshandhaving.
- De basiselementen om op een georganiseerde wijze aan handhaving te kunnen doen, zijn binnen het lokaal bestuur nauwelijks aanwezig.

³ Cf. omschrijving "handhaving" op p4 4^{de} alinea.

Halen beschikt over voldoende actuele vergunningsinformatie. Evenwel is de registratie en behandeling van RO-klachten en -meldingen weinig overzichtelijk en niet altijd helder (aanbeveling 3). Bovendien hanteert Halen een versnipperde aanpak voor het bijhouden van informatie relevant voor handavings- en klachtendossiers (aanbeveling 4). Een overzicht van lopende en afgesloten handavingsdossiers ontbreekt, waardoor ook de opvolging van de te nemen handavingsstappen onvoldoende kan worden gegarandeerd (aanbeveling 5). Halen levert daarnaast onvoldoende inspanningen om de risico's op discontinuïteit in de handhaving RO te beheersen (aanbeveling 2).

- Interactie en samenwerking op het vlak van handhaving RO is eerder beperkt aanwezig. Binnen het lokaal bestuur Halen zijn de taken m.b.t. de behandeling van RO-klachten onvoldoende transparant bepaald en toegewezen. Ook werden geen afspraken met de lokale politie gemaakt en geformaliseerd. Bovendien geeft de recent uitgevoerde bestuurskrachtmeting aan dat het beleid nauw betrokken is en occasioneel operationele taken uitvoert. Informatie-uitwisseling tussen verschillende diensten kan op een structurele wijze gebeuren via overlegstructuren. Evenwel blijkt de samenwerking tussen de diensten onder andere bij gebrek aan een operationele handavingsorganisatie moeilijk (aanbeveling 6). Informatie-uitwisseling met andere handavingsactoren rond handhaving RO gebeurt nauwelijks (aanbeveling 7). Enkel in het kader van woningkwaliteit is er wel structureel overleg met enkele andere handavingsactoren, al wordt handhaving RO hier niet formeel in opgenomen.

- De voorwaarden om op een bekwame, objectieve en integere wijze aan RO-klachtenbehandeling of handhaving RO te doen, is in beperkte mate beheerst.

Kennis en expertise op het vlak van ruimtelijke ordening kan voldoende op peil gehouden worden door de medewerkers van Halen. Evenwel zijn de gevolgde opleidingen bijna uitsluitend gericht op vergunningverlening. Daarnaast kan de organisatie ook een beroep doen op externe juridische dienstverlening.

Het lokaal bestuur maakte geen heldere afspraken om medewerkers te ondersteunen bij deontologisch gevoelige situaties bij de klachtenbehandeling RO en de daaropvolgende handhaving. Bovendien blijkt dat de organisatie de objectiviteit en onafhankelijkheid van de handhaving RO niet voldoende kan garanderen. Kwaliteitsborging bij het behandelen van RO-klachten en -meldingen werd formeel voorzien, maar gebeurt in de praktijk nauwelijks (aanbeveling 8). Ook kan Halen meer inspanningen leveren om de deontologische codes en/of principes levend te houden (aanbeveling 9).

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

Geachte leden van het auditteam,

Namens het management van de stad Halen wensen we jullie hartelijk te bedanken voor het uitvoerige en diepgaande onderzoek dat jullie team heeft uitgevoerd tijdens de thema-audit Ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning, specifiek de Handhaving Ruimtelijke Ordening.

Jullie grondige analyse van de handhavingsorganisatie, handelend over de basiselementen, de mogelijke interacties en de voorwaarden voor een optimaal beleid is voor ons van groot belang en biedt waardevolle inzichten over de gehele lijn van een gemeentelijk handhavingsbeleid. Inzichten voor alle betrokken actoren in het proces en met een reflectie naar de beginselen van behoorlijk bestuur (rechtzekerheid, gelijkheid, evenredigheid, materiële zorgvuldigheid e.a.), waar een lokaal bestuur een voortrekkersrol in vervult.

Het is ons opgevallen dat enkele basiselementen van het handhavingsgebeuren ontbreken en hierdoor met een geringe quotering gekwalificeerd werd, wat voor ons een onbedoelde uitkomst is. Aangezien handhaving een groeiend verhaal in Halen is, waar recent door omstandigheden nog geen slagkrachtig systeem kon geïmplementeerd worden. Wel duiden deze inspanningen op ons bewustzijn van de noodzaak om deze aspecten te versterken en te optimaliseren. Zo hebben we getracht om toe te treden tot de ILV MIDWEST-LIM, samen met de steden uit de politiezone waarbij opstart van handhaving een van de doelstellingen was. Na de corona periode werd er jammer genoeg door de initiatief nemende stad beslist om niet verder in te zetten op handhaving. Nadien zijn we via de bestuurskrachtmetering samen met Herk-de-Stad en Lummen op zoek gegaan naar potentiële samenwerkingsverbanden. Hieruit kwam ook het aspect handhaving naar boven. Nu zitten we in de fase om dit proberen op te starten. Het is dan ook opmerkelijk en bemoedigend dat de door de auditurs aangereikte verbeterpunten, nagenoeg naadloos aansluiten bij de intenties van onze stad.

In het kader van de verdere ontplooiing van ons handhavingsbeleid, kunnen wij jullie meedelen dat wij op korte termijn de gesprekken o.a. met de lokale politie zullen aangaan. Wij zijn er van overtuigd dat een nauwere samenwerking in dit opzicht zal bijdragen aan een effectievere handhaving en een betere afstemming van onze gezamenlijke inspanningen tot gevolg heeft. Alle betrokkenen zullen hier baat bij hebben. De inwoners van onze stad zullen voor hun problematiek een aanspreekpunt vinden.

Daarnaast erkennen wij de noodzaak om ons informaticasysteem te verbeteren naar toegankelijkheid voor de burgers en voor de stadsmedewerkers, bij uitbreiding ook politie en andere handhavingsactoren. Momenteel staat de vernieuwing van de stadswebsite in de ontwerpfase en zullen we kortelings de markt verkennen in samenwerking met onze softwareleverancier. Zodoende dat een dossieropvolgingssysteem kan geïmplementeerd worden zodat wij onze processen kunnen stroomlijnen en de efficiëntie van onze handhavingsactiviteiten kunnen verhogen. Communicatie met en toegankelijkheid ervan voor alle actoren is naar informatieveiligheid steeds een te overwinnen drempel, welke geëffend zal worden.

Tenslotte willen we meedelen dat de laatste 3-tal jaren de personeelsbezetting op de afdeling Grondgebiedzaken hard onderhevig was aan een personeelsverloop (10-tal personen niet meer in dienst) waarvan één persoon, tewerkgesteld in het team Ruimtelijke Ordening, momenteel in de opzegperiode zit. Een continuïteit garanderen voor de talrijke taken is niet evident. Ondanks de beperkte en steeds wijzigende bezetting zien wij deze situatie als een kans om de vacante positie af te stemmen op kennis en ambities voor een gemeentelijke verbalisant ruimtelijke ordening. Dit biedt ons de mogelijkheid om

niet alleen de capaciteit te vergroten, maar ook om kennis en expertise binnen ons team te versterken. Een verbalisant ruimtelijke ordening aanwezig op de werkvloer vergroot immers de expertise.

Wij waarderen uw onderzoek met vaststellingen, welke leidden tot aanbevelingen en zullen deze ter harte nemen in ons verdere beleid en onze uitvoering. Nogmaals dank voor jullie inspanningen en het delen van uw inzichten. Wij kijken uit met vernieuwde inzichten, met gewenste samenwerkingsverbanden en zijn vastbesloten om onze handhavingspraktijken te verbeteren in het belang van onze dienstverlening en schoonheid van de stad.

4 SITUERING THEMA HANDHAVING RUIMTELIJKE ORDENINGSASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Voor heel wat stedenbouwkundige handelingen is voorafgaand een omgevingsvergunning nodig zodat het lokaal bestuur voorafgaandelijk kan nagaan of die handelingen enerzijds de goede ruimtelijke ordening in het gedrang kunnen brengen of anderzijds problemen of schade kunnen teweegbrengen voor de ruime omgeving, buurt of bureu. Concreet bepaalt de VCRO⁴ een negental types van handelingen die niet zonder een vergunning mogen worden uitgevoerd. Daarnaast legt het ook een reeks handelingen vast waar enkel een goedgekeurde voorafgaandelijke melding nodig is tenzij het betreffende goed gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied. De impact van bouwovertradingen in dergelijk gebieden kan immers groter zijn dan elders.

Het lokaal bestuur heeft hierop parallelle toezichtsbevoegdheid samen met de gewestelijke overheid. De regelgeving stuurt aan op het (tijdig) vaststellen en handhaven van overtradingen inzake ruimtelijke ordening door verbalisanten ruimtelijke ordening en stedenbouwkundig inspecteurs om zo de risico's voor de ruime omgeving, buurt of bureu en zeker ook voor ruimtelijk kwetsbaar gebied te beperken of te voorkomen. 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 handhaving⁵ is het stoppen van de schade, het komen tot herstel en/of het zich in regel stellen. Handhaving zal vaak vooral daar worden ingezet waar het naleefgedrag laag is en waar de schade bij een overtrading relatief groot is. Ook lokale besturen dragen bij tot het bewaken van de goede ruimtelijke ordening door het inzetten op handhaving binnen de toegewezen toezichtsbevoegdheden. Doordat overtradingen op de goede ruimtelijke ordening soms ook enkel een zeer lokaal/individueel effect hebben en vaak ook relatief eenvoudig kunnen worden vastgesteld door de burgers die erdoor benadeeld worden, biedt de regelgeving burgers ook diverse mogelijkheden om vermoedelijke overtradingen te melden.

De uitgebreidheid en de diversiteit van wat allemaal kan worden gehandhaafd alsook de grenzen van de inzetbare middelen over het ganse grondgebied, vereisen beleidskeuzes. Ook de wijze waarop acties - hetzij preventief, proactief of reactief - in functie van handhaving worden ingezet, 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 van belang voor de verdere bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak van de vastgestelde overtradingen. Het beschikken over een prioriteitenkader impliceert niet dat bij niet-prioritaire gevallen geen lokale handhaving kan worden opgestart.

Het lokaal bestuur kan steeds doelgroepen of betrokkenen in specifieke gevallen aanspreken, informeren of sensibiliseren. Daarnaast beschikken de verbalisant ruimtelijke ordening en stedenbouwkundig inspecteur voor het realiseren van de handhaving over een set van handhavingsinstrumenten. Het gekozen traject is afhankelijk van dossier tot dossier. Deze instrumenten zijn bv. een raadgeving, een schriftelijke aanmaning, het opstellen van een proces verbaal of een verslag van vaststelling, het opleggen van bestuurlijke maatregelen, het inleiden van een herstellvordering, het opstarten van ambtshalve uitvoering, het toepassen van bestuursdwang, het invorderen bij dwangbevel, het opleggen van last onder dwangsom of het aangaan van een minnelijke schikking. Aan de burgemeester werden dezelfde bevoegdheden toegekend als aan de stedenbouwkundig inspecteur. Daarnaast is het college van burgemeester en schepenen bevoegd voor het afleveren van herstellattesten.

⁴ VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

⁵ Cf. omschrijving "handhaving" op p4 4^{de} alinea.

5 AUDITBEVINDINGEN

5.1 HANDHAVINGSORGANISATIE

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Om de gewenste handhaving⁶ voldoende te kunnen realiseren, moet het lokaal bestuur zich goed organiseren.

In functie van de specifieke situatie van het lokaal bestuur inzake ruimtelijke ordening en de daarmee samenhangende risico'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 zodat het lokaal bestuur in de mogelijkheid is om via het departement Omgeving beboeting⁷ als instrument in te zetten.

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

Het lokaal bestuur bepaalt binnen zijn gekozen organisatievorm doordacht de capaciteit (het aantal reëel voor handhaving in te zetten VTE) die nodig is om in de praktijk invulling te geven aan het handhavingsbeleid. Het lokaal bestuur biedt transparantie over de daadwerkelijke invulling van de capaciteit, evalueert en stuurt die desgewenst bij (bv. als blijkt dat de tijd die in de praktijk aan handhaving wordt besteed niet strookt met wat werd vooropgesteld).

De verbalisanten ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteurs die ingezet worden voor het handhaven van de ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning, zijn overeenkomstig de geldende regelgeving⁸ aangesteld zodat zij rechtsgeldig kunnen handhaven.

Beoordeling

Handhavingsorganisatie	Onbestaand (0)	
------------------------	----------------	--

Momenteel is er op het grondgebied van Halen nagenoeg geen handhavingsorganisatie voor ruimtelijke ordening (RO) operationeel. Lokaal bestuur Halen⁹ staat onvoldoende stil bij de handhaving van de ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning en stelde nog geen formeel handhavingsbeleid en/of prioriteitenlijst op. Ze analyseerde evenmin de inzet van personele middelen (VTE). Wel startte Halen besprekingen met twee buurgemeenten rond mogelijke samenwerkingsthema's waaronder omgevingshandhaving.

⁶ Cf. omschrijving "handhaving" op p4 4^{de} alinea.

⁷ Uit [Ruimtelijke ordening: sanctionering | Departement Omgeving](#): "Princiepelijk zal de gewestelijke beboetingsentiteit een schending als prioritair aanmerken indien het proces-verbaal of verslag van vaststelling dit uitdrukkelijk vermeldt. Dit moet worden gemotiveerd door een algemeen beleidsdocument van het gewestelijke of lokale niveau waarin de desbetreffende prioriteit is opgenomen."

⁸ Een correcte aangestelde verbalisant ruimtelijke ordening of gemeentelijk stedenbouwkundig inspecteur wordt sinds 1 maart 2018 aangewezen door het college van burgemeester en schepenen en als overgangsmaatregel zijn ook vroegere aanstellingen door de gouverneur nog steeds geldig. Contractuele personeelsleden kunnen alleen verbalisant ruimtelijke ordening zijn als ze zijn beëdigd.

⁹ Wanneer we in de tekst spreken over 'Halen' bedoelen we hiermee de organisatie van het lokaal bestuur Halen (gemeente en OCMW). Deze formulering gebruiken we om de leesbaarheid van het rapport te bevorderen.

Uit de (zelf)evaluatie van de eigen werking die door of in opdracht van het lokaal bestuur Halen zijn uitgevoerd in de periode 2016-2024, blijkt dat de organisatie het risico op het niet of onvoldoende opnemen van de handhaving ruimtelijke ordening reeds geruime tijd identificeerde. Hierop formuleerde Halen een aantal intenties om zijn klachtenbehandeling, handhavingsbeleid ruimtelijke ordening, ... aan te pakken.

Momenteel is er op het grondgebied van Halen nagenoeg geen handhavingsorganisatie voor ruimtelijke ordening (RO) operationeel. Halen stelde geen verbalisant RO of stedenbouwkundig inspecteur aan. Als gevolg hiervan kunnen overtredingen van de bepalingen in de VCRO¹⁰ momenteel enkel door de lokale politie vastgesteld worden op het grondgebied van Halen. Hierover maakte Halen echter geen concrete afspraken met de lokale politie. Hoewel de burgemeester over dezelfde bevoegdheden als een stedenbouwkundig inspecteur beschikt, werden deze tot op heden nog niet ingezet.

Begin 2024 wierf Halen een nieuwe milieumambtenaar aan die ook de functie gemeentelijke omgevingsambtenaar milieu (GOA milieu) opneemt en volgens de functiebeschrijving ook zal worden aangesteld als verbalisant RO. Tot op heden gebeurde dit laatste nog niet.

Op het ogenblik van de auditwerkzaamheden heeft Halen geen specifiek handhavingsbeleid of -prioriteiten vastgelegd en reageert ze sporadisch op ontvangen RO-klachten of -meldingen. Ook de behoefte aan omgevingshandhaving en de benodigde capaciteit (VTE) werd niet ingeschat.

Uit de gesprekken blijkt dat Halen op termijn wenst in te zetten op omgevingshandhaving. In het verleden was het lokaal bestuur reeds betrokken bij een poging om hiervoor een intergemeentelijke samenwerking te realiseren, al slaagden de betrokken lokale besturen niet in hun opzet. Begin 2024 richtte Halen, samen met Herk-de-Stad en Lummen een stuurgroep voor intergemeentelijke samenwerking op. Deze stuurgroep selecteerde vier prioritaire samenwerkingsthema's. Een van deze thema's is "handhaving omgeving (ruimtelijke ordening en milieu) en GAS"¹¹. Hiervoor werd gestart met het uitwerken van een gezamenlijke ambitienota rond handhaving. Deze ambitienota werd door de stuurgroep afgeklopt. De timing van de verdere bespreking, eventuele goedkeuring en operationalisering was op het einde van de auditwerkzaamheden nog niet bepaald.

Aanbeveling 1

Het lokaal bestuur evalueert binnen de specifieke situatie op het eigen grondgebied de risico's op mogelijke overtredingen op de regelgeving met betrekking tot ruimtelijke ordening en bepaalt hoe het handhaving kan organiseren als één van de instrumenten voor de beheersing van de belangrijkste risico's en vertaalt dit naar een handhavingsplan en prioriteiten.

Toelichting

Wanneer het lokaal bestuur beschikt over een handhavingsbeleid en dit toepast, kan het eigen accenten leggen in zijn handhaving. Hierbij kan het lokaal bestuur uitgaan van lokale problematieken eigen aan de regio, problematieken die gevoelig liggen bij de inwoners, problemen waarvan de impact op de omgeving groot is, Zo kunnen potentiële overtredingen waarbij deze overwegingen belangrijk zijn, snel en adequaat aangepakt worden door gericht de handhavingscapaciteit in te zetten, onder meer in functie van de expliciet vastgelegde prioriteiten. Het laat ook toe om op een doordachte manier de handhavingsorganisatie uit te tekenen en de handhavingscapaciteit te bepalen.

¹⁰ VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

¹¹ GAS: Gemeentelijke Administratieve Sancties.

Aanbeveling 2

Het lokaal bestuur evalueert de reëel in te zetten capaciteit aan verbalisant(en) ruimtelijke ordening en stedenbouwkundig inspecteur(s) - inclusief back-up - in functie van het gekozen handhavingsbeleid, heeft daarbij ook voldoende aandacht voor het waarborgen van de continuïteit en onderneemt desgevallend actie om tot een gepaste handhavingscapaciteit te komen.

Toelichting

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

5.2 BASISELEMENTEN VOOR HET HANDHAVINGSGEBEUREN

5.2.1 Informatie en andere werkmiddelen

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Opdat de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur op een efficiënte en veilige manier aan handhaving kan doen, moet hij/zij beschikken over een aantal werkmiddelen. Het lokaal bestuur en/of zijn relevante partners bepaalt welke werkmiddelen ter beschikking zullen worden gesteld en zorgt ervoor dat ze inzetbaar zijn.

Volgende werkmiddelen zijn veelal nodig:

- Informatie over onder meer:
 - klachten en meldingen aangaande mogelijke overtredingen van de goede ruimtelijke ordening;
 - een actueel overzicht van de actieve, verlopen en geweigerde omgevingsvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen (en evt. verplichte meldingen);
 - de vergunningstoestand per perceel;
 - de verjaringstermijn (en/of het stuiten ervan) van een overtreding.
- Apparatuur (bv. meetapparatuur, fototoestel) en persoonlijke beschermingsmiddelen (bv. helm, veiligheidsschoenen);
- Financiële middelen voor het uitvoeren van (op)metingen, analyses of andere vaststellingen, inhuren van expertise.

Het lokaal bestuur en/of zijn relevante partners evalueren of de reële inzet van de werkmiddelen in lijn ligt met het beoogde beleid en de gekozen organisatievorm en stuurt indien nodig op een transparante wijze bij.

Beoordeling

Informatie en andere werkmiddelen	Ad-hocbasis (1)	
-----------------------------------	-----------------	--

Halen beschikt over voldoende actuele vergunningsinformatie. Evenwel is de registratie en behandeling van RO-klachten en -meldingen weinig overzichtelijk en niet altijd helder. Momenteel bepaalt vooral het politieke niveau geval per geval hoe een RO-klacht of -melding wordt aangepakt. Het lokaal bestuur dacht daarnaast niet na over welke andere werkmiddelen het nodig heeft om op een degelijke manier te kunnen handhaven.

De dienst RO beschikt over actuele vergunningsinformatie via de door haar gebruikte dossieropvolgingsystemen voor vergunningverlening. De dienst heeft hierdoor een duidelijk overzicht van alle actieve, verlopen en geweigerde omgevings- en bouwvergunningen. De besluiten van de vergunningen van de afgelopen 10 jaar zijn reeds digitaal beschikbaar. Voor oudere bouwvergunningen beschikt Halen over een papieren archief. Bovendien kan de dienst RO gebruik maken van luchtfoto's met historiek om de toestand op het terrein te kunnen opvolgen in het kader van verjaringstermijnen.

RO-klachten en -meldingen ontvangt het lokaal bestuur via verschillende kanalen, zoals een webformulier, e-mail, telefonisch of aan het loket. Uit de gesprekken blijkt dat RO-klachten of -meldingen die via telefoon of aan het loket worden ontvangen, op vraag van de dienst RO vaak nadien nog via e-mail worden doorgestuurd. Op deze manier tracht Halen de inkomende RO-klachten en -meldingen te verzamelen in de centrale e-mailbox (ruimtelijkeordening@halen.be). Door de systematiek die de afgelopen periode door een externe medewerker werd gehanteerd bij het beheer van deze e-mailbox, zou alle via e-mail ontvangen informatie over RO-klachten en -meldingen zich hierin bevinden. De ontvangen RO-klachten of -meldingen, alsook de behandeling ervan worden verder niet geregistreerd, waardoor de dienst RO hiervan geen overzicht heeft. De correctheid en tijdigheid van de aanpak van ontvangen RO-klachten en -meldingen worden evenmin opgevolgd. Recent stopte bovendien de samenwerking met deze externe medewerker.

De dienst RO beschikt niet over objectieve criteria om een inschatting te kunnen maken van de optimale aanpak (bv. handhaving) van een RO-klacht of -melding. Uit de gesprekken blijkt dat in de praktijk een RO-klacht of -melding voorgelegd wordt aan het college van burgemeester en schepenen of op het tweewekelijks overleg tussen de dienst RO, de burgemeester en de schepenen van ruimtelijke ordening aan bod komt. Het politieke niveau bepaalt momenteel hoe een RO-klacht of -melding aangepakt wordt. Uit documentanalyse blijkt op het moment van de auditwerkzaamheden een zeer uiteenlopende aanpak van RO-klachten en -meldingen, gaande van geen reactie tot een uitgebreid onderzoek naar mogelijke overtredingen. Enerzijds werd bijvoorbeeld door de lokale politie advies gevraagd over de aanleg van een parking nadat de omgevingsvergunning geweigerd werd door de provincie als gevolg van een beroepsprocedure. Het college besliste om te antwoorden dat ze nog steeds achter de door zichzelf verleende omgevingsvergunning in eerste aanleg stond, zelfs al werd deze reeds geweigerd door de provincie. Anderzijds stuurde het politieke niveau bijvoorbeeld aan om bepaalde klachten in samenwerking met de lokale politie en een ingehuurd juridische dienstverlener te handhaven.

De eventuele noodzaak voor apparatuur of persoonlijke beschermingsmiddelen werd nog niet ingeschat. Aangezien het lokaal bestuur niet beschikt over een verbalisant RO, zijn deze niet aanwezig op de dienst RO op het ogenblik van de auditwerkzaamheden. Voor het inhuren van expertise of aankopen van materiaal dat kan ingezet worden voor handhaving kan de dienst RO indien nodig het algemeen krediet van de afdeling grondgebiedzaken gebruiken.

Aanbeveling 3

Het lokaal bestuur evalueert de huidige behandeling van klachten en meldingen over ruimtelijke ordening, en stuurt deze bij zodat:

- de registratie van klachten en meldingen op een degelijke wijze gebeurt zodat een overzicht gecreëerd kan worden van alle ontvangen klachten en meldingen;
- voldoende opvolging toegepast wordt op de behandeling van de klachten en meldingen;
- de aanpak van klachten en meldingen wordt bepaald op basis van objectieve criteria om te beoordelen of ze zelf kunnen behandeld worden of dat ze moeten aangepakt worden door een aangestelde verbalisant ruimtelijke ordening;
- de informatie over klachten en meldingen steeds toegankelijk is voor iedereen betrokken bij het proces.

Toelichting

Een aantal elementen zijn cruciaal om een adequate klachtenbehandeling voor ruimtelijke ordening te kunnen voorzien:

- De huidige klachten en meldingen met betrekking tot ruimtelijke ordening ontvangt het lokaal bestuur via verschillende kanalen. Hierbij is het belangrijk dat het lokaal bestuur zich organiseert zodat er steeds een overzichtelijk beeld is van alle ontvangen RO-klachten en meldingen voor opvolging en analysedoeleinden. Daarnaast is opvolging van dergelijk overzicht nodig om de risico's hieraan verbonden af te dekken. Bv. het niet of laattijdig behandelen van klachten en meldingen, een degelijke behandeling van elke klacht en elke melding, het kiezen van de gepaste behandelingswijze (van informeren tot handhaven) en het onder controle houden van de doorlooptijden.
- Klachten en meldingen met betrekking tot ruimtelijke ordening kunnen aangepakt worden op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door de betrokkene(n) te informeren, te sensibiliseren, In bepaalde gevallen is dit echter niet langer de aangewezen manier om de problemen op te lossen en is een andere aanpak nodig. Een duidelijk zicht hebben op welke aanpak werkt in welke gevallen kan de behandelaar van een klacht of melding ondersteunen. Om dit mogelijk te maken hanteert de behandelaar objectieve criteria om een ontvangen klacht of melding te beoordelen in functie van een gepaste aanpak.
- Ook blijft de behandeling van deze klachten en meldingen steeds zichtbaar voor de organisatie en wordt bewaakt dat dit niet in een persoonlijke e-mailbox of documenten bewaard wordt. Zo blijft de informatie toegankelijk voor alle betrokkenen bij dit proces.

5.2.2 Management van handavingsdossiers

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Om de voortgang in de handavingsactiviteiten goed te kunnen opvolgen, beschikken het lokaal bestuur en/of zijn relevante partners over een overzicht met de actuele stand van zaken van de lopende en afgesloten handavingsdossiers. Dit overzicht moet minstens toelaten dat:

- Het overzichtelijk is welke handavingsdossiers er zijn (waarbij het aangewezen is om hierin indelingen te hanteren die toelaten bv. de ernst/prioriteit/verjaring van de respectievelijke dossiers en/of het soort aspect van ruimtelijke ordening eenvoudig zichtbaar te maken);
- Het duidelijk is wanneer de volgende stap in elk handavingsdossier moet gezet worden;
- Het duidelijk is wat de nalevingstermijn van een opgelegde handavingsvoorwaarde is;
- De doorlooptijden van de handavingsdossiers kunnen opgevolgd worden;

- Eventueel nog te handhaven dossiers zichtbaar worden;
- Transparantie over de invulling van de vooropgestelde handhavingscapaciteit mogelijk is.

Om op een efficiënte manier te kunnen handhaven, zijn er hulpmiddelen (bv. instructies, richtlijnen, handleidingen, sjablonen, ...) voor het onderbouwen van de vaststellingen, het nemen van beslissingen of initiatieven en het inzetten van handhavingsinstrumenten.

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

Toegang tot de handhavingsdossiers is beveiligd. De mogelijkheid tot wijziging van de handhavingsdossiers is beperkt tot de betrokken verbalisanten ruimtelijke ordening, stedenbouwkundige inspecteurs 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	Onbestaand (0)	
------------------------------------	----------------	--

Halen hanteert een versnipperde aanpak voor het bijhouden van relevante informatie over lopende en afgesloten handhavingsdossiers. Ook ontbreekt een overzicht van deze handhavingsdossiers om de opvolging van de volgende handhavingsstappen te garanderen.

Uit de gesprekken blijkt dat handhaving ruimtelijke ordening in Halen zelden wordt uitgevoerd. Wanneer het lokaal bestuur alsnog overschakelt naar een handhavingsdossier, beschikt het niet over afspraken omtrent het bijhouden van informatie over RO-klachten en -meldingen en de eventueel daaruit voortkomende handhavingsdossiers.

De informatie over RO-klachten en -meldingen die eerder uitzonderlijk toch in een handhavingsaanpak resulteren, wordt in beperkte mate en ongestructureerd bijgehouden. Zo beschikt het lokaal bestuur op de centrale server over enkele mappen met handhavingsdossiers. Deze mappen zijn toegankelijk voor de ganse dienst RO en werden in de meeste gevallen per jaar gegroepeerd. Elk van deze mappen bevat quasi uitsluitend de uitgaande briefwisseling als antwoord op ontvangen RO-klachten en -meldingen. De inkomende RO-klachten en -meldingen, eventueel later ingezette handhavingsinstrumenten (zoals aanmaningen, pv's, bestuurlijke maatregelen, herstellenvorderingen, ...) of andere informatie die mee de historiek van het dossiers uitmaken, werden niet consequent bijgehouden in deze mappen. Bovendien kan de centrale e-mailbox ruimtelijkeordening@halen.be aanvullende informatie bevatten over de aanpak van RO-klachten en -meldingen. Daarnaast beschikt het lokaal bestuur ook over een papieren archief met oudere handhavingsdossiers. Door de versnipperde aanpak in het beheren van de handhavingsdossiers bestaat het risico dat de gehele historiek van dergelijke dossiers moeilijk tot niet te reconstrueren is en dat niet alle informatie van een handhavingsdossier aanwezig is. Uit de gesprekken blijkt ook dat na een eerste reactie per brief aan de overtreder er vaak geen verdere opvolging meer gebeurt van de handhavingsdossiers.

Een overzichtslijst van alle lopende en afgesloten handhavingsdossiers of klachtendossiers is niet beschikbaar en is ook moeilijk op te maken op basis van het huidige management van de dossiers. Een overzicht van de stand van zaken van elk van de dossiers is niet onmiddellijk te achterhalen en is enkel te reconstrueren op basis van het doorzoeken van de centrale e-mailbox, de mappen op de server en het papieren archief. Uit de gesprekken blijkt dat dit geen garantie biedt op het terugvinden van alle informatie (inclusief historiek) van een handhavingsdossier. Bovendien bestaat het risico dat een volgende handhavingsstap niet of nauwelijks tijdig kan geïnitieerd worden.

Het lokaal bestuur neemt niet altijd de ingezette handhavingsinstrumenten op in het vergunningenregister. In het verleden werden een aantal handhavingsdossiers wel opgenomen in het dossiersopvolgingssysteem voor vergunningsverlening en staan deze via een koppeling ook in het GIS-systeem, dat gebruikt wordt als vergunningenregister. Dit gebeurde alleen tijdens een korte periode op het moment dat de dienst RO hiervoor over een administratieve medewerker beschikte. Hierdoor bestaat het risico dat niet alle locaties waarvoor RO-klachten en -meldingen werden ontvangen en behandeld (al dan niet via handhaving) efficiënt identificeerbaar zijn in het GIS-systeem.

Het lokaal bestuur beschikt niet over sjablonen als ondersteuning voor de opmaak van een handhavingsinstrument. De briefwisseling die de organisatie occasioneel verstuurd, is een verzoek tot het zich in regel stellen met de wetgeving en zal door de burgemeester en algemeen directeur ondertekend worden.

Aanbeveling 4

Het lokaal bestuur legt vanaf het moment dat een traject opgestart wordt voor mogelijke overtredingen op de ruimtelijke ordening een handhavingsdossier aan. Daarbij wordt ook bewaakt dat de dossiers steeds volledig en logisch opgebouwd zijn ongeacht de drager (papier of digitaal) en de bewijsstukken op een gestructureerde en systematische manier bewaard worden en steeds toegankelijk zijn.

Toelichting

Om een volledige historiek op te bouwen van de behandeling van RO-klachten en meldingen of andere signalen start de organisatie een handhavingsdossier in een vroeg stadium op bv. vanaf het moment dat een eerste controle (administratief, ter plaatse, ...) wordt uitgevoerd. Dit laat toe om het handhavingsdossiers stelselmatig en op een gestructureerde manier aan te vullen met nieuwe informatie, vaststellingen, bewijsstukken, ... die eventueel toekomstig in te zetten handhavingsinstrumenten kunnen onderbouwen en verantwoorden. Het laat ook toe om alle inspanningen aan te tonen die het lokaal bestuur leverde om bv. de (vermoedelijke) overtreder de kans te geven om de situatie te regulariseren. Dit laat ook toe om een verdere aanpak via PV's, verslagen van vaststelling, bestuurlijke maatregelen of herstellvorderingen te duiden.

Bovendien is zo ook volledige en correcte informatie bij toekomstige omgevingsvergunningaanvragen of vragen over de vergunningstoestand beschikbaar en kunnen de ingezette handhavingsinstrumenten systematisch geregistreerd worden in het vergunningenregister.

Aanbeveling 5

Het lokaal bestuur werkt een overzicht van de lopende en afgesloten handhavingsdossiers uit en zorgt dat het:

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

Toelichting

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

- Start- en afsluitingsdatum van elk handhavingsdossier;
 - Soort dossier;
 - Potentiële overtreder(s);
 - Locatie;
 - Datum waarop een volgende stap gezet moet worden in het handhavingsdossier.
- Dergelijk overzicht laat toe om elk handhavingsdossier (periodiek) op te volgen.

5.2.3 Continuïteit

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Bij sommige handhavingsdossiers is er een lange doorlooptijd of zijn verjaringstermijnen van belang. Bijgevolg zijn er voor afwezigheden en langdurige onbeschikbaarheden (bv. ziekte of vakantie), of zeker indien de verbalisant ruimtelijke ordening of stedenbouwkundige inspecteur de organisatie verlaat, afspraken nodig om waar nodig de continuïteit van de handhaving te kunnen verzekeren.

Overtredingen van omgevingsvergunningsplicht of -voorwaarden kunnen zich op eender welk tijdstip voordoen. Afspraken of maatregelen om bij dringende handhavingsactiviteiten (o.a. reliëfwijzigingen, bomenkap, sloop- of afbraakwerken) ook in bv. weekend of vakantieperiodes te kunnen ingrijpen maakt kort op de bal spelen/snel interveniëren in die omstandigheden mogelijk.

Om dit op een efficiënte manier te organiseren wordt hierop geanticipeerd bij het management van handhavingsdossiers. Minstens is er een back-upmogelijkheid voorzien om onbeschikbaarheden en afwezigheden van de verbalisant ruimtelijke ordening of stedenbouwkundige inspecteur op te kunnen vangen. Dit kan binnen het lokaal bestuur zijn, bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband of bij de lokale politie.

Zowel de ontvangen klachten of meldingen over mogelijke overtredingen inzake ruimtelijke ordening als de handhavingsdossiers worden in functie van continuïteit steeds actueel gehouden en zijn ook voor een back-up toegankelijk zodat zij te allen tijde zonder onderbreking kunnen opgevolgd worden.

Beoordeling

Continuïteit	Onbestaand (0)	
--------------	----------------	--

Halen heeft onvoldoende inspanningen geleverd om in de continuïteit van de handhaving ruimtelijke ordening te voorzien.

Op het ogenblik van de auditwerkzaamheden beschikt Halen in de praktijk niet over een operationele handhavingsorganisatie en zijn er nauwelijks maatregelen genomen die de continuïteit in handhaving voorzien. Bij de ontvangst en behandeling van de RO-klachten en -meldingen werd wel voorzien in toegang voor de dienst RO tot de centrale e-mailbox ruimtelijkeordening@halen.be. Ook de beschikbare informatie over -klachtendossiers en handhavingsdossiers op de server van het lokaal bestuur is toegankelijk voor de volledige dienst RO. Dit kan de continuïteit van handhaving binnen het lokaal bestuur ondersteunen.

Om de continuïteit van de handhaving RO buiten de kantooruren te garanderen, zijn er geen afspraken met de lokale politie. Wanneer de lokale politie controles uitvoert, zal ze de stedenbouwkundige handelingen op eigen initiatief stilleggen indien er geen omgevingsvergunning (of melding) kan voorgelegd worden. Vergunningsinformatie is niet rechtstreeks toegankelijk voor de lokale politie, maar wel opvraagbaar tijdens de kantooruren.

Aanbeveling 2 (zie 'Handhavingsorganisatie')

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 alle betrokkenen duidelijk wat zij moeten doen en welke verantwoordelijkheden iedereen heeft. Dit kan uitgeschreven worden in bv. functiebeschrijvingen, werkafspraken of modaliteiten bij een samenwerkingsovereenkomst (o.a. bij aanstelling IGS of inschakeling politie). Aan alle betrokkenen binnen het lokaal bestuur wordt er daarover gecommuniceerd en indien van toepassing ook extern. Omdat sommige handelingen expliciet voorbehouden zijn voor de verbalisant ruimtelijke ordening of de stedenbouwkundige inspecteur/burgemeester, wordt er op gelet dat deze in de praktijk gerespecteerd worden.

Verbalisanten ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige inspecteurs van het lokaal bestuur of van het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de lokale politie kunnen ieder apart optreden op het grondgebied van het lokaal bestuur of samen handhaven. In deze gevallen zijn er operationele afspraken gemaakt over wie welke verantwoordelijkheid of specifieke taken opneemt en hoe het niet of dubbel opnemen van taken kan worden vermeden.

Beoordeling

Rollen en verantwoordelijkheden	Ad-hocbasis (1)	
---------------------------------	-----------------	--

Binnen het lokaal bestuur Halen zijn de taken voor de behandeling van RO-klachten en -meldingen onvoldoende transparant bepaald en toegewezen. Daarnaast maakte het lokaal bestuur geen concrete werkafspraken met de lokale politie om eventuele handhavingstaken op te nemen. Bovendien geeft de recent uitgevoerde bestuurskrachtmeting aan dat het beleid nauw betrokken is en occasioneel operationele taken uitvoert.

De rollen en verantwoordelijkheden in het kader van de behandeling van inkomende RO-klachten en -meldingen zijn in zeer beperkte mate geregeld binnen de dienst RO. Tot eind augustus was bij het lokaal bestuur een externe medewerker in dienst die instond voor de initiële triage van inkomende e-mails met eventuele RO-klachten en -meldingen. Aan het einde van de auditwerkzaamheden bleek uit de gesprekken dat de overdracht van het takenpakket van de externe medewerker naar de eigen medewerkers niet gebeurde.

De functiebeschrijvingen van de GOA's RO vermelden klachtenbehandeling en/of handhaving RO niet. Die van de recent aangeworven milieuambtenaar bevat naast handhaving van het milieulijk, ook de handhaving van het RO-luik. Deze medewerker zal op korte termijn starten met de opleiding tot milieutoezichthouder. Het oppakken van de handhaving RO is echter nog niet voorzien en afhankelijk van de nog uit te werken organisatievorm (zie 'Handhavingsorganisatie'). Taken voor de handhaving RO zijn niet toegewezen. Uit gesprekken blijkt bovendien dat vooral het politieke niveau in de praktijk beslist over de te volgen aanpak van inkomende RO-klachten en -meldingen en de daaropvolgende handavingsdossiers (zie 'Informatie en andere werkmiddelen'). Ook de bestuurskrachtmeting, uitgevoerd in 2024, geeft aan dat het beleid zeer nauw betrokken is en occasioneel zelf operationele taken op zich neemt.

Halen maakte geen werkafspraken met de lokale politie voor het opnemen van handhavingstaken RO op zijn grondgebied. Bovendien hebben beide actoren geen tot weinig zicht op elkaars lopende en afgesloten handavingsdossiers.

Aanbeveling 6

Het lokaal bestuur voorziet in duidelijk gecommuniceerde werkafspraken voor de medewerkers van de dienst RO en voor samenwerking tussen de dienst RO en zijn andere diensten, alsook de lokale politie. Hierbij heeft het aandacht voor zowel afspraken over de werkverdeling, alsook het zicht op elkaars lopende en afgesloten klachten- en handavingsdossiers.

Toelichting

Om de samenwerking tussen de verschillende medewerkers en diensten die betrokken bij ruimtelijke ordening efficiënt te laten verlopen, zijn een aantal essentiële praktische werkafspraken noodzakelijk. Zo niet bestaat het risico dat de signalen die andere diensten en/of de lokale politie opvangen, niet gecapteerd worden door de handhavingfunctie.

Minstens is er een duidelijk contactpunt binnen de dienst RO die gekend is bij de betrokken diensten. Daarnaast wordt gezorgd voor een duidelijke wederzijdse terugkoppeling over klachten- en handavingsdossiers.

5.3.2 Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur

Voorwaarden voor een beheerst systeem

De verbalisant en stedenbouwkundige inspecteur staan niet los van de rest van de organisatie.

Om efficiënt, effectief en tijdig 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, problemen of onduidelijkheden aan te kaarten en dossiers te bespreken, Zo informeert de gemeentelijke omgevingsambtenaar (GOA) de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur over de voor handhaving relevante informatie uit omgevingsvergunningaanvragen. De verbalisant ruimtelijke ordening of stedenbouwkundige inspecteur signaleert ook bv. aan de GOA wanneer hij/zij een regularisatie van een omgevingsvergunning inzake ruimtelijke ordening heeft gevraagd of opgelegd.

Er wordt ook met andere diensten informatie uitgewisseld. Observaties en signalen die worden opgevangen door andere diensten (bv. door de technische dienst of woondienst 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 verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur heeft er dus voordeel bij wanneer hij/zij voldoende gekend is binnen het lokaal bestuur en wanneer andere medewerkers (bv. technische dienst, woondienst, onthaal, klachtencoördinator, ...) zich er tijdig van bewust zijn wat ze kunnen/moeten signaleren aan hen. Op die manier stroomt relevante informatie vlot en tijdig door naar de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur. Aan andere diensten binnen het lokaal bestuur bezorgt de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundig inspecteur ook vlot en tijdig de relevante informatie die hij/zij ter beschikking heeft.

Beoordeling

Samenwerking met andere diensten binnen het lokaal bestuur	Gestructureerde aanzet (2)	
--	----------------------------	--

Informatie-uitwisseling tussen verschillende diensten gebeurt op een structurele wijze via verschillende overlegstructuren. Samenwerking inzake klachtenbehandeling en handhaving RO tussen de diensten is ook bij gebrek aan een operationele handavingsorganisatie moeilijk.

De dienst RO organiseert tweewekelijks een overleg met de milieuambtenaar, de beleidscoördinator grondgebiedzaken, algemeen directeur, de schepen RO en de burgemeester. De voornaamste functie van dit overleg is informatie-uitwisseling vooral over lopende omgevingsvergunningsaanvragen, maar ad hoc komen ook RO-klachten en -meldingen aan bod. Op die manier voorziet Halen een structurele informatiedoorstroming naar zowel het managementteam, alsook het politieke niveau. Zowel de gesprekken, als een recente risicoanalyse over de afdeling grondgebiedzaken duiden evenwel op gebrekkige informatiedoorstroming en moeizame samenwerking. Ook blijkt uit gesprekken dat samenwerking tussen de dienst RO en andere diensten, nauwelijks plaatsvindt. Bij gebrek aan een

operationele handhavingsorganisatie is samenwerking inzake klachtenbehandeling en handhaving RO ook moeilijk.

Halen sloot zich in 2023 aan bij het intergemeentelijke samenwerkingsverband Wonen in West-Limburg, een structurele samenwerking tussen de lokale besturen Herk-de-Stad en Lummen rond de woningkwaliteit en leegstand. Binnen deze samenwerking werd een structureel overleg opgezet waaraan zowel het OCMW, de diensten RO, milieu en burgerzaken van elk lokaal bestuur participeren, samen met enkele andere handhavingsactoren (zie '*Wisselwerking met andere handhavingsactoren*'). In het kader hiervan capteren de medewerkers van Wonen in West-Limburg ook signalen over mogelijke overtredingen van de ruimtelijke ordening (bv. functiewijziging). In de praktijk worden deze signalen echter verder niet aangepakt in het kader van de handhaving ruimtelijke ordening. Uit de gesprekken blijkt dat de opportuniteit om voor handhaving ruimtelijke ordening intensiever samen te werken binnen het kader van deze aanpak rond het woningkwaliteitsbeleid tot op heden niet benut werd.

Aanbeveling 6 (zie 'Rollen en verantwoordelijkheden')

5.3.3 Wisselwerking met andere handhavingsactoren

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Naast de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur die door het lokaal bestuur zijn aangesteld, zijn er ook andere handhavingsactoren actief op zijn grondgebied. Samenwerking, interactie en informatie-uitwisseling met deze handhavingsactoren (bv. gewestelijke verbalisant ruimtelijke ordening of stedenbouwkundige inspecteur, parket) om op een efficiënte en effectieve manier te handhaven is daarom essentieel. Dit kan bijvoorbeeld door elkaar tijdig relevante informatie door te geven, via structurele overlegmomenten informatie uit te wisselen, Minimaal moeten de nodige contacten vlot en tijdig kunnen worden gelegd. De verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur kent daarom zijn/haar collega-handhavers, kan deze contacteren wanneer nodig (bv. informatie, bijstand, samenwerking, ...) en is ook door hen gekend.

De verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur is ook beschikbaar om op verzoek tijdig mee te werken aan het vervolgtraject van de handhavingsdossiers (strafrechtelijke vervolging/bestuurlijke beboeting).

Beoordeling

Wisselwerking met andere handhavingsactoren	Ad-hocbasis (1)	
---	-----------------	--

Wisselwerking met andere handhavingsactoren rond handhaving RO gebeurt nauwelijks. De intergemeentelijke samenwerking rond woningkwaliteit en leegstand organiseert een structureel overleg met een aantal andere handhavingsactoren, al wordt de handhaving RO hier niet in opgenomen.

Uit gesprekken blijkt dat Halen geen andere, vaste contactpunten heeft bij andere handhavingsactoren zoals bv. de gewestelijke instanties, parket, en er geen initiatieven tot interactie zijn. Medewerkers van het lokaal bestuur en de lokale politie geven wel aan dat op vraag van de lokale politie informatie in het kader van een vervolgtraject van handhavingsdossiers gedeeld wordt.

Aan het structureel overleg georganiseerd door Wonen in West-Limburg (zie ‘*Samenwerking met andere diensten*’) nemen ook enkele andere handhavingsactoren deel, zoals de lokale politie en de Vlaamse Wooninspectie. Een deel van deze actoren handhaaft actief op het terrein aspecten nauw verbonden met ruimtelijke ordening. Hierdoor kunnen ook deze actoren signalen van mogelijke RO-overtredingen capteren. Evenwel worden deze signalen op het ogenblik van de auditwerkzaamheden weinig tot niet gesignaleerd en aangepakt.

Aanbeveling 7

Het lokaal bestuur evalueert waar informatie-uitwisseling, interactie en samenwerking met andere handhavingsactoren wenselijk is en/of nuttig kan zijn om de handhaving RO efficiënt en effectief te laten verlopen. Om uitwisseling, interactie en samenwerking mogelijk te maken, onderhoudt het vaste contacten met deze handhavingsactoren.

Toelichting

Contacten bij enkele andere handhavingsactoren kunnen bijdragen aan een vlotte en effectieve handhaving RO. Dit door middel van een wederzijds uitwisseling van relevante informatie over ontvangen RO-klachten en -meldingen en lopende of afgelopen handhavingssdossiers. Zo kunnen zowel het lokaal bestuur als de betrokken handhavingsactoren een beroep doen op beschikbare informatie of op de expertise van zijn partners. Bovendien kan het lokaal bestuur handhavingssdossiers doorgeven aan andere handhavingsactoren (bv. wanneer deze vallen onder de prioriteiten geformuleerd door de gewestelijke handhavingsactoren).

5.4 VOORWAARDEN VOOR HET HANDHAVINGSGEBEUREN

5.4.1 Kennis en expertise

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Regelgeving inzake ruimtelijke ordening en handhavingstechnieken evolueren. Om de handhaving van ruimtelijke ordening op een degelijke wijze te kunnen uitvoeren, zal de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundig inspecteur voldoende kennis hierover moeten opbouwen en onderhouden. Het lokaal bestuur en/of zijn relevante partners biedt daarom voldoende mogelijkheden aan de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur om zijn/haar kennis en expertise noodzakelijk voor handhaving te onderhouden en verder te ontwikkelen.

De verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur 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 een 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 en maakt ze hierbij ook afspraken om relevante kennis over te dragen naar de eigen organisatie.

Beoordeling

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

De medewerkers van het lokaal bestuur kunnen relevante kennis op peil houden via opleidingen op eigen initiatief. Echter blijkt dit uit gesprekken beperkt te gebeuren en vooral gericht te zijn op vergunningsverlening. Voor gespecialiseerde juridische kennis kan het lokaal bestuur terecht bij externe juridische dienstverleners.

Kennis omtrent de wetgeving kan door de dienst RO op peil gehouden worden op een aantal verschillende manieren. Zo zijn alle medewerkers betrokken bij klachtenbehandeling ook actief in de omgevingsvergunningverlening. Halen heeft bovendien een algemeen vormingsbudget waar de gehele organisatie gebruik van kan maken. Uit gesprekken blijkt dat het volgen van opleidingen op eigen initiatief mogelijk is en dat het diensthoofd dit ook sporadisch voorstelt. Echter geven de medewerkers aan dat de beschikbare tijd om opleidingen te volgen beperkt is (door onder andere de hoge werkdruk). De gevolgde opleidingen zijn momenteel voornamelijk gericht op omgevingsvergunningverlening.

De medewerkers van de dienst RO nemen deel aan lokale Atria, maar geven in de gesprekken aan dat deze zich ook voornamelijk richten op omgevingsvergunningverlening.

Voor gespecialiseerde juridische kennis kan het lokaal bestuur een beroep doen op juridische expertise via een abonnementsformule. Daarnaast kan voor complexe vragen ook bijkomende juridische adviesverlening verkregen worden via een raamovereenkomst met een externe juridische dienstverlener.

5.4.2 Objectiviteit en integriteit

Voorwaarden voor een beheerst systeem

Handavingsdossiers moeten steeds op een objectieve en integere manier behandeld kunnen worden en het lokaal bestuur biedt daar voldoende transparantie over.

Het lokaal bestuur en/of zijn relevante partners bieden daarom de nodige ondersteuning aan de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur 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 eigenaar/opdrachtgever;
- dossiers met mogelijke beïnvloeding (rechtstreeks of onrechtstreeks) door eigenaars, burgers, politiek, collega's,

Om medewerkers voldoende te ondersteunen bij deontologisch gevoelige situaties tijdens het uitoefenen van hun taken, in het bijzonder handavingsgerelateerde taken, neemt de organisatie initiatieven. 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 verbalisant en/of stedenbouwkundige inspecteur of als betrokken medewerker.

Een lokaal bestuur is bovendien vaak zelf vergunningsplichtig inzake ruimtelijke ordening, wat betekent dat zij er ook verantwoordelijk voor is om de betrokken regelgeving na te leven. Overtredingen begaan door overheden (waaronder lokale besturen) werden als een gewestelijke handhavingsprioriteit voor ruimtelijke ordening aangeduid. Het departement Omgeving geeft aan enkel te handhaven als ze door iemand op de hoogte gebracht worden van een mogelijk probleem bij het naleven van het omgevingsvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. De verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur kan hierbij ook optreden als handhaver of informatie verstrekken aan het gewestelijk niveau.

De verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur kan op basis van het VCRO autonoom beslissen om al dan niet handhavingsinstrumenten in te zetten. Menselijke fouten kunnen nooit helemaal worden uitgesloten. Om ervoor te zorgen dat de inzet van handhavingsinstrumenten kwaliteitsvol gebeurt, bouwt de organisatie een vorm van kwaliteitsborging in zonder dat dit de handhavingsbevoegdheid van de verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur beknot. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een 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	Ad-hocbasis (1)	
------------------------------	-----------------	--

Het lokaal bestuur maakte geen heldere afspraken om de objectiviteit en integriteit van de klachtenbehandeling RO en de daaropvolgende handhaving te ondersteunen. Bovendien blijkt dat de organisatie de objectiviteit en onafhankelijkheid van de handhaving RO niet voldoende kan garanderen. Kwaliteitsborging bij het behandelen van RO-klachten en -meldingen werd formeel voorzien, maar gebeurt in de praktijk nauwelijks. Ook kan Halen meer inspanningen leveren om de deontologische codes en/of principes levend te houden.

Halen beschikt over deontologische codes voor personeelsleden en mandatarissen, alsook een deontologische commissie. De deontologische codes bevatten vooral algemene deontologische principes. De deontologische code voor medewerkers wordt enkel formeel bezorgd bij indiensttreding. Het lokaal bestuur houdt deze verder nauwelijks levend binnen de organisatie. Daarnaast heeft ze deze algemene deontologische principes nog niet vertaald naar heldere en concrete afspraken voor de klachtenbehandeling en handhaving RO. Hierdoor bestaat het risico dat deze algemene deontologische principes door de individuele medewerkers niet of louter op basis van eigen interpretatie toegepast kunnen worden bij deontologisch gevoelige situaties binnen hun dagdagelijkse werkzaamheden.

De externe medewerker die onder andere de centrale e-mailbox beheert (zie 'Rollen en verantwoordelijkheden') is een voormalige medewerker op de dienst RO. Deze medewerker nam ontslag, verhuisde in 2023 buiten de EER¹² en werd vervolgens als externe medewerker ingehuurd om de dienst RO te ondersteunen. Hierdoor bestaat het risico op een belangenconflict. Bovendien werden in de overheidsopdracht de contractuele verplichtingen in verband met de Algemene Verordening Gegevensbescherming opgenomen, maar werd niet onmiddellijk overgegaan tot het implementeren van de noodzakelijke organisatorische en technische maatregelen ter bescherming van gegevens. Daarnaast werden geen deontologische afspraken gemaakt met de externe medewerker. De samenwerking werd eind augustus 2024 stopgezet op verzoek van de externe medewerker.

¹² EER: Europese Economische Ruimte.

Halen dacht bovendien nog niet na over een werkwijze voor het aanpakken van eventuele overtredingen of klachten gerelateerd aan stedenbouwkundige handelingen uitgevoerd door of in opdracht van het lokaal bestuur. Ook het ondersteunen van medewerkers of afspraken over de behandeling van RO-klachten en -meldingen waarbij familie, vrienden of het politieke niveau betrokken zijn, gebeurt onvoldoende in de praktijk. Het ontbreken van een operationele handhavingsorganisatie in combinatie met de nauwe betrokkenheid van het politieke niveau bij het uitvoeren van operationele taken – zoals ook blijkt uit de recente bestuurskrachtmeting –, maken dat het lokaal bestuur de objectiviteit en onafhankelijkheid van de handhaving RO niet voldoende kan garanderen (Zie ook '*Informatie en andere werkmiddelen*'). Bijgevolg dekt het lokaal bestuur het risico op (schijn van) partijdigheid bij de behandeling van RO-klachten en -meldingen, alsook de daaropvolgende handhavingss dossiers onvoldoende af.

Het lokaal bestuur nam in de functiebeschrijving van de coördinator grondgebiedzaken kwaliteitsborging summier op. In de praktijk vertaalt zich dit niet in kwaliteitsborging van de handhavingstaken RO en/of klachtenbehandeling.

Aanbeveling 8

Het lokaal bestuur maakt afspraken en neemt binnen het proces handhaving ruimtelijke ordening initiatieven rond:

- het beter beheersen van het risico op (schijn van) partijdigheid bij de behandeling van RO-klachten en -meldingen, alsook de daaropvolgende handhavingss dossiers;
- het deontologisch ondersteunen van de betrokken medewerkers zowel bij het eigen lokaal bestuur als bij de keuze voor een intergemeentelijke samenwerking teneinde (de schijn van) partijdigheid, inmenging of fraude te voorkomen;
- het deontologisch ondersteunen van de betrokkenen en het concretiseren van richtlijnen bij het handhaven van stedenbouwkundige handelingen uitgevoerd door of in opdracht van het lokaal bestuur;
- het inbouwen van een kwaliteitsborging bij handhavingssinitiatieven inzake RO bij het lokaal bestuur.

Toelichting

De organisatie ondersteunt haar medewerkers om hen voldoende te wapenen teneinde zo goed mogelijk te kunnen omgaan met deontologisch gevoelige situaties die zich kunnen voordoen tijdens de uitoefening van hun taken, in het bijzonder inzake handhavingssgerelateerde taken. Dit kan bijvoorbeeld door dergelijke situaties te duiden en bespreekbaar te maken. Eveneens kan dit door (voorafgaandelijk) afspraken te maken, tips en technieken aan te leren, ... over hoe een medewerker in dergelijke situatie kan of moet reageren om onafhankelijk en neutraal te kunnen optreden en eventueel herhaling te voorkomen. Daarnaast voorziet ze ook in de nodige beheersmaatregelen om de (schijn van) ongelijke behandelen en gebrek aan onafhankelijkheid van de betrokken medewerkers tegen te gaan. Wanneer een lokaal bestuur handhavingstaken laat opnemen via een intergemeentelijke vorm van samenwerking, dan moet het lokaal bestuur er ook over waken dat de betrokken intergemeentelijke medewerkers evenzeer ondersteund worden in deontologisch gevoelige situaties.

Kwaliteitsborging kan in het handhavingssproces op meerdere manieren ingebouwd worden door bv. de inzet van handhavingssinstrumenten voorafgaandelijk te bespreken zodat de keuze voor een

bepaald handhavingsinstrument voldoende onderbouwd is en dat gelijkaardige gevallen op een gelijkaardige manier worden aangepakt, opgestelde handhavingsinstrumenten te laten nalezen.

Aanbeveling 9

Het lokaal bestuur neemt de nodige initiatieven om de geldende deontologische codes levend te houden bij de medewerkers en mandatarissen.

Toelichting

Om medewerkers en mandatarissen op een correcte manier de deontologische code in concrete situaties te helpen toepassen, neemt de organisatie periodiek initiatieven om dit toe te lichten en tips te geven over de dagdagelijkse toepassing ervan in de praktijk.

6 AANBEVELINGEN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	Het lokaal bestuur evalueert binnen de specifieke situatie op het eigen grondgebied de risico's op mogelijke overtredingen op de regelgeving met betrekking tot ruimtelijke ordening en bepaalt hoe het handhaving kan organiseren als één van de instrumenten voor de beheersing van de belangrijkste risico's en vertaalt dit naar een handhavingsplan en prioriteiten.	december 2024	Financieel directeur	Handhavingsbudget De nodige werkmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen zullen ter beschikking gesteld worden.
		Midden 2025	CBS + diensthoofd RO	Overgangsfase we trachten een intergemeentelijke samenwerking op te starten en wijzen een verbalisanten aan uit het huidige personeel van de diensten ruimtelijke ordening en milieu.
		Einde 2025	Beleidscoördinator grondgebiedzaken	De omgevingsambtenaar (milieu) volgt vanaf januari 2025 een opleiding handhaving
		Voorjaar 2025	Algemeen directeur	De vacature voor een deskundige ruimtelijke ordening en gemeentelijk verbalisant wordt binnenkort gelanceerd.
		Midden 2025	Burgemeester + diensthoofd RO	Handhavingsaanpak Handhavingsprocessen worden voorbereid en ondersteund door de backoffice door dienst omgeving, met aandacht voor opvolging en nazorg. Samenwerking met de lokale politie wordt versterkt gestructureerd opgestart voor terreinwerk en informatieverzameling. Taken en registratie van acties worden gezamenlijk afgestemd.

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
		2026	Algemeen directeur	Intergemeentelijke samenwerking We trachten de implementatie van de samenwerking tussen Stad Halen, gemeente Lummen en Herk-de-Stad te versnellen. Werkgroepen en intervisiegesprekken voor handhaving zijn al opgestart. Prioriteiten en actieplan We stellen een prioriteitenplan op voor Halen Vervolgens stellen we een handhavingsplan op, afgestemd tussen de drie gemeenten. Dit plan wordt goedgekeurd door de gemeenteraden en bevat gezamenlijke prioriteiten en acties. Samenwerking met politie Onderzoek de verdeling van taken en de gezamenlijke registratie van handhavingsacties. Stadspersoneel ondersteunt als backoffice, terwijl de politie het terreinwerk uitvoert.
		Midden 2025	CBS + dienst RO	
		2026	IGS	
		Midden 2025	Burgemeester	
A2	Het lokaal bestuur evalueert de reële in te zetten capaciteit aan verbalisant(en) ruimtelijke ordening en stedenbouwkundig inspecteur(s) - inclusief back-up - in functie van het gekozen handhavingsbeleid, heeft daarbij ook voldoende aandacht voor het waarborgen van de continuïteit en onderneemt desgevallend actie om tot een gepaste handhavingscapaciteit te komen.	Einde 2025	Algemeen directeur	Het handhavingstraject wordt direct opgestart met het huidige personeelsbestand van de dienst ruimtelijke ordening en milieu, waardoor interne back-up automatisch aanwezig is. De ervaring wordt verder vergroot door de aanwerving van een deskundige met kennis van handhavingsaspecten. Regelmatige overleggen worden georganiseerd met de lokale politie, met periodieke en ad-hoc bijeenkomsten indien nodig.

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
			Diensthooft RO	De verbalisant ruimtelijke ordening /milieu vult de basisinterventiefiche van de politie aan met gegevens uit klachten, het vergunningenregister en bronnen zoals (lucht)fotografie. Burentwisten worden doorverwezen naar de dienst burenbemiddeling van de politiezone.
		2026	Algemeen directeur	De intergemeentelijke stuurgroep rond handhaving ruimtelijke ordening werkt aan een nieuw samenwerkingsverband, met als doel uniformiteit in de prioriteitenlijst, handhavingsplan en efficiënt gebruik van middelen en personeel.
A3	Het lokaal bestuur evalueert de huidige behandeling van klachten en meldingen over ruimtelijke ordening, en stuurt deze bij zodat: – de registratie van klachten en meldingen op een degelijke wijze gebeurt zodat een overzicht gecreëerd kan worden van alle ontvangen klachten en meldingen; – voldoende opvolging toegepast wordt op de behandeling van de klachten en meldingen; – de aanpak van klachten en meldingen wordt bepaald op basis van objectieve criteria om te beoordelen of ze zelf kunnen behandeld worden of dat ze moeten aangepakt worden door een aangestelde verbalisant ruimtelijke ordening; – de informatie over klachten en meldingen steeds toegankelijk is voor iedereen betrokken bij het proces.	2026	Diensthooft RO + IT-dienst	Een duidelijke procesflow wordt ontwikkeld voor het melden van klachten, bijvoorbeeld via een webformulier. Dit formulier wordt gekoppeld aan dossierbeheerssoftware.
		2026	Diensthooft RO + IT-dienst	De software fungeert als een centrale bibliotheek voor dossierstukken, acties en biedt inzicht in termijnen en processtappen. Het platform wordt afgestemd op de geplande intergemeentelijke samenwerking (IGS) en ontworpen om ook toegankelijk te zijn voor de lokale politie.
		2026	Burgemeester	Tijdens periodieke overleggen met de politie wordt een actuele lijst uit de dossierbeheerssoftware besproken. Hierdoor kunnen eventuele tekortkomingen in datamanagement snel worden opgespoord en aangepakt.
A4	Het lokaal bestuur legt vanaf het moment dat een traject opgestart wordt voor mogelijke overtredingen op de ruimtelijke ordening een	2026	Diensthooft RO + IT-dienst	Met de invoering van een gestandaardiseerde werkwijze voor het registreren van klachten, bijvoorbeeld via een

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	handhavingss dossier aan. Daarbij wordt ook bewaakt dat de dossiers steeds volledig en logisch opgebouwd zijn ongeacht de drager (papier of digitaal) en de bewijsstukken op een gestructureerde en systematische manier bewaard worden en steeds toegankelijk zijn.		Diensthooft RO + IT-dienst + milieu	webformulier gekoppeld aan een dossieropvolgingssysteem, wordt een uniforme registratie en centrale informatiebron gecreëerd. Dit systeem is raadpleegbaar voor alle betrokken actoren, zoals stadsdiensten, IGS en politie. Bij nieuwe omgevingsvergunningsaanvragen worden de eraan gekoppelde voorwaarden, zoals vaststellingen, afbraakverplichtingen en heraanplantingen, systematisch opgenomen in de handhavingsssoftware. Hierdoor wordt consistente opvolging gewaarborgd.
A5	Het lokaal bestuur werkt een overzicht van de lopende en afgesloten handhavingss dossiers uit en zorgt dat het: – Steeds een actueel overzicht heeft op de handhavingss dossiers, met de nodige structuur om eenvoudig relevante overzichtsinformatie te kunnen consulteren; – Elk handhavingss dossier efficiënt kan opvolgen, inclusief de doorlooptijden; – De volgende te nemen handhavingss stap(pen) tijdig kan voorbereiden en initiëren.	2027	Diensthooft RO + IT-dienst + Milieu	Alle klachten worden via één eenduidige meldingsweg geregistreerd, waarbij elke klacht een uniek dossiernummer krijgt. Dit dossiernummer wordt consistent gebruikt in de communicatie en het registratieproces. Het dossieropvolgingssysteem biedt een duidelijk overzicht van de uitgevoerde handelingen en de bijbehorende termijnen, en is toegankelijk voor de stadsdiensten, IGS en politie. Lopende dossiers worden regelmatig besproken tijdens periodieke overleggen met de politie en IGS. Steekproefsgewijze controles op de naleving van voorwaarden van omgevingsvergunningen worden georganiseerd om de handhaving te waarborgen.
A6	Het lokaal bestuur voorziet in duidelijk gecommuniceerde werkafspraken voor de medewerkers van de dienst RO en voor samenwerking tussen de dienst RO en zijn andere diensten, alsook de lokale politie. Hierbij heeft het aandacht voor zowel afspraken over de werkverdeling, alsook het zicht op elkaars lopende en afgesloten klachten- en handhavingss dossiers.	2025	Algemeen directeur	In de overgangsfase naar een intergemeentelijke samenwerking neemt het team ruimtelijke ordening en milieu deel aan periodieke overleggen met de lokale politie, waar acties en termijnen aan medewerkers worden toegewezen. Medewerkers krijgen een duidelijke rolomschrijving en afgebakende verantwoordelijkheden. Bij

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
				de oprichting van het intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt de dienst ruimtelijke ordening of het vergunningenregister betrokken bij de vaststelling.
A7	Het lokaal bestuur evalueert waar informatie-uitwisseling, interactie en samenwerking met andere handhavingsactoren wenselijk is en/of nuttig kan zijn om de handhaving RO efficiënt en effectief te laten verlopen. Om uitwisseling, interactie en samenwerking mogelijk te maken, onderhoudt het vaste contacten met deze handhavingsactoren.	2025	Dienst Omgeving	Op het grondgebied van de gemeente zijn verschillende handhavingsactoren actief (provinciaal, Vlaams, etc.). De grenzen van bevoegdheden en de onderlinge wenselijkheden worden met deze actoren afzonderlijk in kaart gebracht en met deze diensten wordt contact genomen wanneer een dossier onder hun bevoegdheid valt.
A8	Het lokaal bestuur maakt afspraken en neemt binnen het proces handhaving ruimtelijke ordening initiatieven rond: – het beter beheersen van het risico op (schijn van) partijdigheid bij de behandeling van RO-klachten en -meldingen, alsook de daaropvolgende handhavingsdossiers; – het deontologisch ondersteunen van de betrokken medewerkers zowel bij het eigen lokaal bestuur als bij de keuze voor een intergemeentelijke samenwerking teneinde (de schijn van) partijdigheid, inmenging of fraude te voorkomen; – het deontologisch ondersteunen van de betrokkenen en het concretiseren van richtlijnen bij het handhaven van stedenbouwkundige handelingen uitgevoerd door of in opdracht van het lokaal bestuur; – het inbouwen van een kwaliteitsborging bij handhavingsinitiatieven inzake RO bij het lokaal bestuur.	2026	IGS + Algemeen directeur	De prioriteitenlijst voor handhaving dient als basis voor de opvolging van klachten en de zelfstandigheid van de handhavers. Stad Halen werkt samen met Lummen en Herk-de-Stad aan een gezamenlijk handhavingsplan, waarbij elke klacht een vast proces doorloopt, ongeacht de prioriteit. Tijdens het periodiek overleg wordt een passend traject gekozen.
		2025	MAT + Algemeen directeur	De deontologische code wordt periodiek toegelicht aan nieuwe personeelsleden en mandatarissen, met een herhaling bij de start van elke nieuwe legislatuur, gericht op sensibilisering en praktijkvoorbeelden.
		December 2024	BC Interne Zaken	Stad Halen heeft een informatieveiligheidsconsultant beschikbaar voor raadpleging door alle personeelsleden.
A9	Het lokaal bestuur neemt de nodige initiatieven om de geldende deontologische codes levend te houden bij de medewerkers en mandatarissen.	December 2024	Personeelsdienst	De deontologische code wordt bij indiensttreding of wijzigingen altijd toegelicht, zowel individueel als in groepsverband, aan alle medewerkers. De code is digitaal

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
		2025	Mat + Algemeen directeur	beschikbaar op het intranet, zodat deze op elk moment raadpleegbaar is. Minstens een keer per jaar wordt de deontologische code bij het personeel en mandatarissen onder de aandacht gebracht.

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 bv. 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.

Voorwaarden voor het handhavingsgebeuren

Objectiviteit en integriteit

- Ga bij het plaatsen van een overheidsopdracht na of er een belangenconflict is ten aanzien van een potentiële deelnemer. Ga naast het opnemen van contractuele verplichtingen met betrekking tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de overheidsopdracht ook na of de organisatorische en technische maatregelen ter bescherming van gegevens in orde zijn voor de opdracht effectief aanvangt en dwing deontologische afspraken af bij het inhuren van externe medewerkers.

8 SITUERING THEMA-AUDIT HANDHAVING RUIMTELIJKE ORDENINGSASPECTEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Aanleiding thema-audit Handhaving Ruimtelijke ordeningsaspecten 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 de 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. 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-audits ‘Handhaving van de omgevingsvergunning’ bij de lokale besturen goed. In 2023 werd de thema-audit uitgevoerd die zich toespitst op de handhaving van de milieuaspecten van de omgevingsvergunning. Aansluitend wordt in 2024 de thema-audit die focust op de handhaving van de ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning uitgerold.

Met deze thema-audit gericht op de handhaving van ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning 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 lokale besturen in het kader van deze thema-audit in een globaal rapport. Dit rapport zal terug te vinden zijn op www.auditvlaanderen.be.

Aanpak organisatiebeheersing en opvolging aanbevelingen uit voorgaande audits

Naast de evaluatie van de beheersing van de risico’s gelinkt aan het specifieke thema beoordeelde Audit Vlaanderen ook enkele elementen van de ruimere organisatiebeheersing bij lokaal bestuur Halen. 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 ruimtelijke ordening (eigen verbalisant ruimtelijke ordening en/of stedenbouwkundige inspecteur, een 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



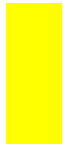
Onbestaand (0)

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 23.05.2024 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode mei '24 – september '24 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 10.09.2024.
- Het ontwerprapport werd op 24.10.2024 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 19.11.2024.
- De managementreactie werd verkregen op 12.12.2024 en toegevoegd aan dit rapport.

11 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

De bestemmingen bij Lokaal bestuur Halen

- | | |
|-------------------|-------------------------|
| – Ingrid Vrancken | Algemeen directeur |
| – Erik Van Roelen | Burgemeester |
| – Rudy Marcoen | Voorzitter van de raden |

De leden van het [auditcomité van de lokale besturen](#)

Afdeling Handhaving bij het Departement Omgeving

- | | |
|------------------------|---|
| - Sigrid Raedschelders | Afdelingshoofd van de afdeling Handhaving |
|------------------------|---|

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.