

**ONTWERP VAN DECREET tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu**

Opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) en overheveling van de taken in uitvoering van het Regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMENE TOELICHTING**

**A. Situering**

1. Het Regeerakkoord 2019 - 2024 van de Vlaamse Regering bepaalt onder doelstelling "6. een geïntegreerd, innovatief, risico-gebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid" het volgende aangaande de VHRM (pag. 237):

*De uitvoerende taak van de VHRM hevelen we over naar het departement Omgeving. We onderzoeken hoe en waar we beleidsadvies van de VHRM en het forum voor handhavers best wordt georganiseerd. We leggen de advies- en beleidstaken en de organisatie van het forum voor handhavers bij de Omgevingsraad en hevelen de uitvoerende taken over naar het departement Omgeving.*

2. In de beleidsnota Omgeving 2019-2024 van 8 november 2019 is onder "6. Strategische overkoepelende omgevingsdoelstellingen" onder SD 6 "Een sterke omgevingsadministratie" in OD 4 "Een forum voor handhavers als netwerk van kennisuitwisseling" (Parl. St. 135 (2019-2020) – Nr 1. -pag. 23) opgenomen als volgt:

*De Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) werd in 2009 opgericht om het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering te ondersteunen bij de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu. In 2014 werd die taak uitgebreid met ruimtelijke ordening. De voorbije jaren werden de beleidsvelden ruimte en milieu meer geïntegreerd. Hierdoor wijzigde de context waarbinnen de VHRM functioneerde sterk.*

*Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het departement Omgeving. Vanuit zijn beleidsvoorbereidende opdracht neemt het departement de inhoudelijke afstemming en integratie van de handhavingsprioriteiten alsook de periodieke rapporteringstaken op zich. Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan nemen. Ik leg de handhavingsprioriteiten voor aan mijn collega's.*

*Ik geloof sterk in kennisuitwisseling tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de*

*handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en – verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen.*

## **B. Inhoud**

### **Probleemstelling en omgevingsanalyse**

3. Zowel op inhoudelijk, procedureel als organisatorisch vlak hebben de beleidsvelden ruimte en milieu een sterke verandering ondergaan. De realisatie van de omgevingsvergunning en het decreet handhaving omgevingsvergunning hebben al gezorgd voor een toenemende procedurele en organisatorische integratie binnen het departement Omgeving. Voorliggend ontwerp kadert in de realisatie van de verdere optimalisering van de omgevingsadministratie op het niveau van het beleidsdomein. De inhoudelijke integratie en afstemming van handhavingsprioriteiten, handavingsprogramma's en handavingsrapportering vormt een prioritaire actie in het omgevingshandhavingsbeleid bij de verdere uitbouw van de strategische planning en rapportering.

Het departement en de agentschappen van het beleidsdomein Omgeving zijn niet enkel bevoegd voor handhaving, maar voor alle pijlers binnen het omgevingsbeleid. Hierdoor zijn ze verantwoordelijk voor de afstemming van hun handavingsopdrachten met hun andere opdrachten waardoor handhaving wordt beschouwd als een sluitstuk van beleidsvoering. Het samenbrengen van coördinerende en afstemmende taken zowel op operationeel vlak als op beleidsmatig vlak zal zorgen voor een optimale cohesie.

De handhavingsactoren binnen het beleidsdomein Omgeving zijn niet de enige partners in de handhavingsketen. De opeenvolgende taken inzake toezicht, opsporing, vervolging, bestraffing en herstel zijn verdeeld tussen verschillende niveaus en instanties, die ook lokaal, provinciaal en federaal bevoegd zijn. In dat opzicht blijft het van belang om de verschillende handhavingsactoren in het handhavingstraject in al zijn onderdelen samen te brengen zodat standpunten kunnen gewisseld worden, knelpunten kunnen besproken worden en afspraken kunnen gemaakt worden voor een optimale samenwerking om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren en zo een vlotte werking van de keten te bewerkstelligen. Daartoe zal een netwerk- en kennisplatform opgericht worden in de vorm van een forum voor handhavers dat wordt georganiseerd vanuit de reguliere werking van de administratie.

4. De decretale bepalingen over het milieuhandhavingsbeleid en de VHRM zitten thans vervat in de artikelen 16.2.1 tot en met 16.2.11 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), meer bepaald onder Hoofdstuk II Beleid en organisatie – Afdeling I Milieuhandhavingsbeleid en Afdeling II Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, alsook voor wat het RO-handhavingsbeleid betreft in artikel 6.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) onder Afdeling 2 Handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening.

De opheffing van de VHRM en de overheveling van haar uitvoerende taken vereist een aantal aanpassingen. De decretale wijzigingen zijn in voorliggend ontwerp opgenomen.

De verdere uitvoeringsbepalingen zijn terug te vinden in het Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 12 december 2008. Ook op dat vlak dient nog het nodige gedaan te worden.

### **Beleidsmaatregelen en doelstelling**

Dit kadert in de optimalisering van een sterke omgevingsadministratie en geeft mee vorm aan een geïntegreerd, innovatief, risico-gebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid.

### **Impactanalyse**

De overheveling van de taken gebeurt naar verwachting budgetneutraal. De overgehevelde taken worden voor wat het niveau van de uitvoering, de coördinatie en de organisatie betreft opgenomen in de reguliere werking van het departement Omgeving. De werkingsmiddelen voor de VHRM zijn ab initio steeds beheerd binnen het departement Omgeving. De 2 personeelsleden van het vast secretariaat dienen niet te worden overgedragen maar kunnen de overgehevelde taken verder volgen in het departement Omgeving.

Er is geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel.

### **Implementatie**

De transitie wordt voorbereid zodat de overheveling idealiter tegen het zomerreces kan plaatsvinden. De zorg voor de continuïteit van de werking is daarbij cruciaal.

### **C. Totstandkomingsprocedure**

Dit ontwerp van decreet wordt voor een eerste principiële goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

### **D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest**

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

## **II. Toelichting bij de artikelen**

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

### **Artikel 1**

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

### **Artikel 2**

Dit artikel wijzigt de titel van Hoofdstuk II van Beleid en organisatie naar Omgevingshandhavingsbeleid.

### **Artikel 3**

Dit artikel heft de bestaande afdeling I "Milieuhandhavingsbeleid" integraal op. Verder in artikel 7 zal ook afdeling II worden opgeheven gezien Hoofdstuk II geen verdere onderverdeling behoeft.

#### **Artikel 4**

Dit artikel bevestigt de bevoegdheid van de Vlaamse Regering tot coördinatie en het geven van invulling aan het beleid inzake milieu, ruimtelijke ordening en de integratie ervan in omgeving, mits inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden.

Gezien deze artikelen van het DABM in de VCRO van overeenkomstige toepassing worden verklaard (zie verder vanaf artikel 9) en het geheel omvatten, worden ruimtelijke ordening en de integratie in omgeving ook expliciet mee opgenomen in de opsomming. Dit met het oog op een uniforme regeling.

De bestaande mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om protocollen af te sluiten met andere overheden in het kader van de betreffende specifieke handhavingsregelgeving blijft behouden. Gelijkwaardige regelingen zijn voorzien in de GAS-wet (art. 23) en in het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (art. 41 e.v.). De procedure kan verder uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit.

#### **Artikel 5**

Deze bepaling zorgt voor een integratie van het bestaande milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening (afgekort: RO) naar een meerjaren omgevingshandhavingsprogramma en bevat ook een eenvormige procedure voor de opmaak ervan.

Het nieuwe omgevingshandhavingsprogramma wordt opgemaakt met een tijdshorizon van 5 jaar en volgt de cycli van de regeerperiodes.

Voorliggend artikel voorziet in een inhoudelijk concept dat een overkoepelend 5-jaren omgevingshandhavingsprogramma met strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten combineert met de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten.

De individuele gewestelijke handhavingsinstanties maken individuele handhavingsprioriteiten voor hun eigen instantie op, eveneens voor de duurtijd van 5 jaar. Zij maken deze over in de vorm van een vijfjaarlijks individueel handhavingsprogramma. Ook de andere handhavingsactoren zullen worden gevraagd hun individuele handhavingsprioriteiten over te maken zodat een zo volledig mogelijk beeld kan worden bekomen van de verschillende prioriteiten in het handhavingslandschap.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de procedure tot overmaking van deze individuele handhavingsprogramma's en kan daarbij aanduiden aan welke entiteiten het eenvoudig verzoek of de uitnodiging (voor wat betreft de partners waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is) zal gericht worden. De individuele prioriteiten kunnen in de praktijk dan verder uitgewerkt worden in de jaarlijkse operationele plannen van de inspectiediensten.

Het omgevingshandhavingsprogramma heeft ook een overkoepelend deel dat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten van het globale omgevingshandhavingsbeleid bevat. Dit geeft de ambitie weer van de Vlaamse Regering om tot een meer geïntegreerde en afgestemde omgevingshandhaving te komen, minstens op gewestelijk niveau. Het omgevingshandhavingsprogramma zet de grote krachtlijnen uit. Voor de overige

partners geldt het als aanbeveling. Er is voorzien dat er ook aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de handhaving op lokaal en provinciaal vlak.

Voorliggend artikel voorziet daarnaast ook in een concept van totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma waarbij een ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma opgemaakt wordt en voor advies wordt voorgelegd aan de bevoegde adviesraden en de lokale en intergemeentelijke partners.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de inhoud, de opmaak, de inwerkingtreding, de verspreidingen de actualisering van het omgevingshandhavingsprogramma.

De facto zal het departement Omgeving de opdracht krijgen om te zorgen voor de bundeling van alle vijfjaarlijkse individuele handhavingsprogramma's en om deze bundeling op te nemen in het omgevingshandhavingsprogramma. Tevens zal het departement Omgeving instaan voor de opmaak van het overkoepelende deel dat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten van het globale omgevingshandhavingsbeleid bevat. Het overkoepelende deel en de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprogramma's worden samen het ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma. Hoewel de individuele programma's en het overkoepelende deel gelijktijdig opgemaakt worden alvorens bundeling en voeging in het ontwerp, staan zij niet volledig los van elkaar. Zo kan het overkoepelende deel (in eerste instantie) nog inspiratie putten uit de individuele programma's en op termijn zou men idealiter over de jaren heen het overkoepelende deel meer en meer moeten weerspiegeld zien in de individuele programma's, waar zij dan door de actoren zelf opgenomen worden op eigen initiatief. Het zijn als het ware communicerende vaten waarbij in eerste instantie gewerkt wordt met een bottum-up benadering om verder te evolueren in een deductieve uitwerking van de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en -prioriteiten.

Volgende stap is het inwinnen van de adviezen bij de bevoegde strategische adviesraden inzake milieu, ruimtelijke ordening en omgeving, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen alsook bij VVSG en Vlinter. De ingewonnen adviezen worden verwerkt in een definitief omgevingshandhavingsprogramma en dit wordt ten slotte vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Het omgevingshandhavingsprogramma blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien. Ook kunnen de beleidsprioriteiten nog bijgesteld worden, vb. omwille van nieuwe maatschappelijke noden of criminele praktijken die plots veelvuldig opduiken. Ook hiervoor kan de Vlaamse Regering bijkomende uitvoeringsbepalingen opmaken.

Tot aan de inwerkingtreding van het eerste omgevingshandhavingsprogramma blijven de bestaande programma's gelden (zie ook artikel 12 voor het handhavingsprogramma RO).

## **Artikel 6**

Dit artikel voorziet in een concept van omgevingshandhavingsrapportering.

Het concept voorziet een andere timing dan voorheen gebaseerd op een cyclische benadering van het omgevingshandhavingsprogramma (tijdshorizon 5 jaar) en een reductie van de tussentijdse handhavingsrapporteringen (2x per legislatuur). Een meer uitgebreide omgevingshandhavingsrapportering over het beleid en de uitvoering zal tijdens een cyclus met de duurtijd van een regeerperiode nog 2 keer worden voorzien, in het 2<sup>o</sup> jaar en aan het einde in het 5<sup>o</sup> jaar. De

bevraging daarvoor zal dus niet alleen de blote cijfers betreffen maar ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve bevraging en toelichting inhouden, nu het doel is om een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken.

De facto zullen de gewestelijke instanties hun cijfers en toelichting in functie van de periodieke rapportering dienen over te maken aan het departement Omgeving. De andere overheden, waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, kunnen daartoe eveneens uitgenodigd worden door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de procedure tot overmaking en kan daarbij aanduiden aan welke entiteiten het eenvoudig verzoek dan wel de uitnodiging voor wat betreft de partners waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, zal gericht worden.

De Vlaamse Regering zal in een uitvoeringsbesluit ook nog verdere bepalingen kunnen opnemen over de inhoud, de opmaak en de verspreiding. Zo zal onder meer de inhoudelijk link tussen het vijfjaarlijkse omgevingshandhavingsprogramma en de 2 omgevingshandhavingsrapporteringen (per regeerperiode) worden geconcretiseerd door te rapporteren over:

- de uitvoering en evaluatie van de overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten uit het omgevingshandhavingsprogramma;
- de uitvoering en evaluatie van de individuele handhavingsprioriteiten uit het omgevingshandhavingsprogramma.

Om een continuïteit in het monitoren en verwerken van de voor het Omgevingshandhavingsrapport noodzakelijke cijfergegevens te creëren, zullen de cijfers jaarlijks worden opgevraagd en bijgehouden. De blote cijfers kunnen dan bv. op de website van het departement Omgeving worden geplaatst. Bij uitvoeringsbesluit kunnen hierover nog verdere details worden geregeld.

De omgevingshandhavingsrapportering wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

## **Artikel 7**

In het handhavingslandschap voeren de verschillende lokale, intergemeentelijke, provinciale, gewestelijke en federale actoren verschillende handhavingstaken uit in de handhavingsketen. Soms sporen zij samen, soms zijn het opeenvolgende stappen in de keten. Dit vergt afstemming, overleg en transparantie over de handhavingsuitvoering en het handhavingsbeleid. Daarom wordt vanuit de reguliere werking van de administratie voorzien in de oprichting van een netwerk- en kennisplatform dat dienst doet als forum voor de handhavers die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

De nadruk ligt op de kennis-, informatie-, en expertise-uitwisseling via het daartoe opgerichte forum. Het forum zelf creëert geen bijkomende taken of opdrachten voor de leden. Het forum heeft immers tot doel de optimale uitvoering van de eigen kerntaken van de verschillende handhavingsactoren te faciliteren. Een actieve inbreng van de leden op het forum draagt bij aan de realisatie hiervan en aan de doelstelling om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren. Het departement Omgeving zal - vanuit zijn rol als facilitator en kennispartner en als kenniscentrum voor de lokale besturen - de organisatie van dit forum waarborgen. Er wordt niet meer gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen. De activiteiten en contacten op het forum kunnen evenwel uitmonden in verdere samenwerkingsinitiatieven die dan op vrije basis buiten het forum worden opgenomen tussen de handhavers.

Op het forum kunnen onder meer volgende punten besproken worden: handhavingsnoden, knelpunten, stroomlijning van de handhavingsuitvoering, regelgevingsinitiatieven, beleidsvoorstellen, omgevingshandhavingsprogramma en -rapportering, informatie over de werking van de leden, kennisdeling over handhavingstopics, vragen tot specifieke samenwerking, terugkoppeling vanuit andere fora (o.a. internationaal, CVH, expertisenetwerken, Commissie Vervolgingsbeleid, ...), enz.

### **Artikel 8**

Dit artikel heft de bestaande afdeling II in Hoofdstuk II van het DABM met het opschrift "Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor ruimte en milieu" integraal op. Boven in artikel 3 is ook afdeling I opgeheven gezien Hoofdstuk II geen verdere onderverdeling behoeft.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

### **Artikel 9**

Dit artikel verwijdert de definitie van VHRM.

### **Artikel 10**

Dit wijzigt de titel van afdeling 2.

### **Artikel 11**

Dit artikel stelt dat de nieuw toegevoegde artikelen in het DABM hier van overeenkomstige toepassing verklaard worden teneinde verschillen in de beide regelgevingen te voorkomen.

### **Artikel 12**

Dit betreft een overgangsbepaling voor het bestaande handhavingsprogramma RO. Tot aan de inwerkingtreding van het eerste omgevingshandhavingsprogramma blijft dit van toepassing.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

### **Artikel 13**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR