

ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE HET TERUGKOMMOMENT IN HET KADER VAN DE RIJOPLEIDING CATEGORIE B

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Het voorliggend ontwerp van decreet zet een belangrijke stap in de richting van een vernieuwde rijopleiding. Het voorziet in de invoering van een verplicht terugkommoment op een ogenblik dat de beginnende automobilist over enige rijervaring beschikt.

2. Situering en inhoud

Uit de ongevallencijfers blijkt dat de beginnende automobilist de grootste risicogroep vormt in het verkeer. Het ontbreekt de beginnende automobilist aan verkeersinzicht en hij kan de taken die hij in het verkeer aangaat, nog niet goed afstemmen op de eigen capaciteiten. Dit houdt verband met een overschatting van de eigen vermogens, een onderschatting van de gevaren en een hang naar spanning en sensatie. Zowel leeftijd als rijervaring spelen hierbij een rol. Uit onderzoek wordt dan ook duidelijk dat het ongevalsrisico het hoogst is direct nadat er zelfstandig gereden mag worden na het behalen van het rijbewijs.

Onze huidige rijopleiding en examinering beperkt zich tot de zogenoemde lagere orde vaardigheden: voertuigbeheersing en eenvoudige verkeerssituaties. De drie grote doodsoorzaken in het verkeer - overdreven of onaangepaste snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel - hebben evenwel betrekking op de zogenoemde hogere orde vaardigheden: planning van de verkeersdeelname en het bezit van de normen en waarden van de bestuurder. Met het oog op de opleiding van betere bestuurders en het verbeteren van de verkeersveiligheid, moeten bijgevolg de hogere orde vaardigheden geïntegreerd worden in de rijopleiding.

Daarom is het aangewezen kort na het behalen van het definitief rijbewijs een verplicht terugkommoment in te passen in de rijopleiding om de beginnende bestuurders een beter besef bij te brengen van bepaalde verkeersrisico's, hun zelfbewustzijn verder te ontwikkelen en hen in staat te stellen om de eigen sterktes en zwaktes voldoende in te schatten en ervaring uit te wisselen onder groepsgenoten in een lerende omgeving.

De gedachte achter een terugkommoment of de voortgezette rijopleiding voor beginners is dat lessen in verkeers- en zelfinzicht als automobilist tijdens de (aller)eerste fase van de rijopleiding nog onvoldoende effect hebben. Daarvoor is enige rijervaring als zelfstandig automobilist een grote meerwaarde. Met een voortgezette rijopleiding wordt beoogd de risicoperceptie te verbeteren en de risicoacceptatie te verminderen, zelfoverschatting tegen te gaan en het verkeersinzicht te bevorderen. In een aantal landen maakt een tweedefasetraining verplicht onderdeel uit van het opleidingstraject, zoals in Finland, Luxemburg, Oostenrijk, Estland en Zwitserland. Zo implementeerde Oostenrijk in 2003 een tweedefasetraining. Dit deel van de rijopleiding komt na het officiële examen en bestaat uit drie delen: na twee tot vier maanden wordt een eerste 'feedbackdrive' gehouden met nabespreking, na drie tot negen

maanden volgt een 'driving safety training' met oefeningen op een afgesloten terrein en een groepsdiscussie en na 6 tot 12 maanden volgt een tweede 'feedbackdrive' met nabespreking. Deze tweedefasetraining zorgde voor een gemiddelde daling van de ongevallencijfers met 28%. Bij mannen zorgde deze training voor een gemiddelde daling van de ongevallencijfers met 34% het eerste jaar na het behalen van het rijbewijs, respectievelijk -29% en -32% het tweede jaar na het behalen van het rijbewijs en -31% en -35% het derde jaar na het behalen van het rijbewijs.

4. Advies Raad van State

De bespreking van het advies volgt hierna per randnummer.

- Het advies over de strekking van het voorontwerp (nr. 2 van het advies) behoeft geen verdere toelichting.
- Wat de materiële bevoegdheid betreft, geeft de Raad duidelijk aan dat de decreetgever bevoegd is op grond van de gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding bedoeld in artikel 6, §1, XII, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (nrs. 3.1.-3.2.). Dit behoeft dan ook geen verdere toelichting.
- In de nummers 4.1.-4.5. gaat de Raad van State in op de territoriale bevoegdheidsverdeling.

De Raad van State merkt op dat het niet bestaanbaar zou zijn met de bevoegdheidsverdelende regels dat de verplichting tot het volgen van het terugkommoment van toepassing zou zijn op de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van een ander gewest, vermits zodoende de ontworpen regeling een extraterritoriale draagwijdte zou hebben (nr. 4.3., eerste alinea en nr. 4.2.).

De Raad merkt echter ook op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat dit niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp (nr. 4.3., tweede alinea). De Raad van State wijst in dat verband op zijn adviespraktijk dat het territoriale toepassingsgebied van de regelgeving van het Vlaamse Gewest is bepaald in de Grondwet en in de bijzondere wetten ter uitvoering ervan, zodat dit niet moet worden herhaald in de ontworpen regeling. De Raad is evenwel van oordeel dat dit in deze niet opgaat, vermits de ontworpen regeling door het gehanteerde aanknopingspunt van die aard is dat ze van toepassing is op de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van een ander gewest dan het Vlaamse Gewest. Een dergelijke extraterritoriale werking is volgens de Raad niet bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels (nr. 4.3., vierde alinea).

De Raad stelt dat de zo-even geschetste bezwaren niet zouden gelden wanneer als aanknopingsfactor niet "de houder van een rijbewijs B dat een Vlaamse gemeente heeft afgeleverd" zou worden gehanteerd, maar de bestuurder die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente (nr. 4.5., eerste alinea).

Aan deze suggestie van de Raad van State wordt tegemoetgekomen door het territoriale toepassingsgebied van het decreet uitdrukkelijk vast te leggen in een hoofdstuk 2 "Territoriaal toepassingsgebied" bestaande uit het artikel 3 van het decreet en dit op de door de Raad van State gesuggereerde wijze.

Uit artikel 3 blijkt dat het territoriale toepassingsgebied van het decreet betrekking heeft "op elke persoon die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente". Artikel 3 bevat aldus de exclusieve territoriale aanknopingsfactor.

Personen die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment gevolgd moest worden, ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een gemeente buiten het Vlaamse Gewest (in een ander gewest of in het buitenland) vallen aldus niet onder het territoriale toepassingsgebied van het decreet. Hiermee wordt aldus tegemoetgekomen aan het advies van de Raad van State inzake de territoriale bevoegdheid.

- in nr. 4.5., tweede en derde alinea wijst de Raad van State erop dat het decreet in overeenstemming is met het in artikel 6, §1, XII, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde voorbehoud "*dat inwoners van een gewest vrij zijn om een rijkschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijkschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn*". Het advies behoeft op dat punt geen verdere toelichting.

- in nrs. 5.2., 5.3. en 5.4. gaat het advies in op de nuancering op de ambtelijke aangifteplicht (artikel 29 Wetboek van Strafvordering) die door artikel 10, §2, tweede lid¹ wordt ingevoerd.

Deze regel voorziet erin dat de toezichthouder eerst een aanmaning stuurt wanneer hij vaststelt dat het terugkommoment niet tijdig gevolgd is en niet gehouden is de procureur des Konings op de hoogte te brengen van het misdrijf wanneer de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen de twee maanden nadat de aanmaning verstuurd is.

De decreetgever is vooreerst van oordeel dat deze regel dermate nauw verbonden is met het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, §1, XII, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de regel inherent tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort. Zo stelt het Grondwettelijk Hof: "*Zoals de decreetgever vermag te oordelen dat het niet-nakomen van een door hem voorgeschreven bepaling van die aard is dat die inbreuk hetzij een misdaad, hetzij een wanbedrijf, hetzij een overtreding uitmaakt, heeft hij eveneens de bevoegdheid om te oordelen dat het niet-nakomen van bepaalde voorschriften van dermate relatieve aard is dat, ofschoon het in wezen een misdrijf betreft waarop correctionele straffen zijn bepaald, een dergelijke straf niet aangewezen is en een vorm van administratieve afhandeling van de strafvordering te verkiezen is, indien voldaan is aan de voorwaarden die hij bepaalt.*"² De vraag of de gewestelijke toezichthouder de mogelijkheid geboden wordt om de vermoedelijke overtreder een waarschuwing te sturen en hem de mogelijkheid te bieden om alsnog het terugkommoment te volgen zonder dat de procureur des Konings op de hoogte gebracht moet worden van het misdrijf, betreft naar het oordeel van de decreetgever een alternatief voor het opstellen van het proces-verbaal en betreft aldus een modaliteit van het toezicht op de naleving en de administratieve afhandeling die de decreetgever kan opleggen bij de uitoefening van de eigen bevoegdheid. Zo stellen ook LIÉGEOIS en BOCKSTAELE dat het geven van een waarschuwing - in de plaats van het onmiddellijk opstellen van een proces-verbaal - nauw verband houdt met de taak van de toezichthouders zelf:

¹ Artikel 8, §2, tweede lid van het ontwerp dat voor advies voorgelegd werd aan de Raad van State.

² GwH 27 november 2002, 170/2002, B.6.1.

"22. Een waarschuwing is een alternatief, een gunst, dat in de plaats komt van een proces-verbaal voor het Openbaar-Ministerie. Met de waarschuwing wordt de overtreder aangemaand de wetsovertreding 'stop te zetten' binnen de overeengekomen termijn. Bij hun beoordeling houden de inspecteurs rekening met diverse zaken zoals de aard en de ernst van de inbreuk, met de belangen van de betrokkenen en de mogelijkheid om de inbreuk te regulariseren, met het bedrieglijk opzet van de overtreder en met de doelstellingen van de bijzondere inspectiedienst waarvoor de inspecteurs werken. Deze appreciatiebevoegdheid vormt een belangrijke afwijking van artikel 29 Sv., dat iedere ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of een wanbedrijf, ertoe verplicht daarvan dadelijk kennis te geven aan de procureur des Konings.³ Slechts indien de vastgestelde inbreuken betrekking hebben op wetgeving die niet onder de controlebevoegdheid valt van de inspecteurs, of als ze misdrijven van gemeen recht vaststellen, geldt er een kennisgevingplicht ten aanzien van het Openbaar Ministerie.

23. Op te merken valt dat niet alle bijzondere inspectiediensten beschikken over de keuzemogelijkheid om waarschuwingen te geven; dit moet in hun regelgeving omschreven zijn. Uit onderzoek bleek dat de 'waarschuwing' soms wordt gehanteerd zonder dat deze wettelijk voorzien is.⁴ Ook politieambtenaren van de reguliere politiediensten hebben in de materies van de bijzondere inspectiediensten geen bevoegdheid om waarschuwingen te geven."⁵

De betreffende bepaling beoogt in de lijn hiervan een decretaal kader op te zetten waarbinnen de gewestelijke toezichthouders de vermoedelijke overtreder de mogelijkheid bieden om zich in regel te stellen zonder verplichte kennisgeving aan de procureur des Konings.

Voor zover als nodig is bovendien voldaan aan de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden. De nuancering op de ambtelijke aangifteplicht is vooreerst noodzakelijk om tot een efficiënt sanctioneringssysteem te komen inzake het terugkommoment. Door erin te voorzien dat de gewestelijke toezichthouder een aanmaning verstuurt aan de vermoedelijke overtreder binnen de maand nadat hij het terugkommoment moest volgen zonder dat de procureur des Konings op de hoogte gesteld moet worden, wordt de betrokkene immers kort na de feiten aangespoord om het terugkommoment alsnog te volgen, zonder dat het parket hiervan ingelicht wordt. Het is aldus een efficiënte manier om vermoedelijke overtreders (die bv. uit vergetelheid het terugkommoment niet volgden) te sensibiliseren om het terugkommoment alsnog te volgen, zonder dat zij het risico lopen op een onnodige stigmatisering die het gevolg is van een administratieve of strafvervolging. Op deze wijze kan de bestraffingsprocedure toegespitst worden op de personen die na het versturen van een waarschuwing nog steeds weigeren het terugkommoment te volgen.

De regel is bovendien ook noodzakelijk om de werklast van de gewestelijke toezichthouders beheersbaar te houden. Een plicht tot onmiddellijke aangifte zou immers tot gevolg hebben dat de toezichthouders bij een miskenning van het terugkommoment onmiddellijk een proces-verbaal zouden moeten opstellen en onmiddellijk aangifte zouden moeten doen bij het parket met bijkomende werklast voor de toezichthouders tot gevolg, terwijl de overtreder zich na een

³ (voetnoot 32 van het artikel: In sociale misdrijven de arbeidsauditeur.)

⁴ Voetnoot 33 van het advies: P. Ponsaers, S. De Keulenaer en W. Vanhaverbeke, *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsgedrag*, Gent, Academia Press, 2003, 222.

⁵ Y. LIÉGEOIS en M. BOCKSTAELE, "Over 'toezicht' en 'opsporing' door bijzondere inspectiediensten", *NC 2016*, (406), 410, nrs. 22 en 23

waarschuwing mogelijks nog in regel kan stellen (bv. ingevolge een vergetelheid, overmacht, enz.). Om de administratieve last voor de gewestelijke toezichthouders te beperken, wordt een beperkte en tijdelijke nuancering op de aangifteplicht van de toezichthouder voorzien in zoverre de bestuurder zich binnen de twee maanden na de aanmaning alsnog in regel stelt.

Bijkomend kan er ook op gewezen worden dat door deze regel ook vermeden wordt dat de procureur des Konings op de hoogte zou worden gebracht telkens een persoon het terugkommoment niet volgde, ook al stelt deze persoon zich binnen de twee maanden na de aanmaning nog in regel. Het zou aldus het parket nodeloos administratief belasten. Waar de Raad van State (nr. 5.4.) in dat verband opmerkt dat de organisatie en de werking van het parket een bevoegdheid is van de federale overheid, terwijl een beroep op de impliciete bevoegdheden vereist dat de ontworpen regeling als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, kan er - naast de hoger voormelde motivering van de noodzakelijkheidsvereiste - op gewezen worden dat het Vlaamse Gewest met de zesde staatshervorming bevoegd is geworden om deel te nemen aan de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, alsook aan de uitwerking van de Kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan (artikel 11*bis*, tweede lid bijzondere wet van 8 augustus 1980), alsook om deel te nemen aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal, met inbegrip van de prioritisering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen (artikel 11*bis*, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Op grond van de materiële gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding in samenhang gelezen met de voormelde gewestelijke bevoegdheid inzake het strafrechtelijk beleid, vermag de decreetgever het eveneens noodzakelijk te achten een afwijking op de algemene aangifteplicht van artikel 29 Sv. uit te vaardigen teneinde het parket niet nodeloos administratief te belasten bij de handhaving van de gewestbevoegdheid inzake het terugkommoment.

De weerslag op de federale bevoegdheid inzake de strafvordering is uiterst beperkt en leent zich tot een gedifferentieerde regeling. Het betreft immers een zeer beperkte en tijdelijke nuancering op de ambtelijke aangifteplicht van een specifieke categorie van deelstatelijke personeelsleden. Er wordt ook op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de prerogatieven van het parket om het misdrijf te vervolgen indien ze op een andere wijze kennis heeft gekregen van het misdrijf (bv. na een verkeersongeval of na een verkeerscontrole). De in te voegen bepaling ontnemt het openbaar ministerie dus op geen enkele wijze de bevoegdheid om te oordelen over het al dan niet instellen van de strafvordering (cf. artikel 151, §1, tweede zin, van de Grondwet).

- in nrs. 5.1. en 5.5. stelt het advies dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden de politierechtbank kan aanwijzen als bevoegde rechtbank en de in het decreet voorziene procedureregels kan uitwerken. Het advies behoeft op dit punt geen verdere commentaar.

In de laatste alinea van nr. 5.5. merkt de Raad van State op dat het niet noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest om erin te voorzien dat de politierechtbank beslist "in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat" (artikel 11, §3, tweede lid van het ontwerp)⁶. Het tegensprekelijk en openbaar karakter van de procedure vloeit immers reeds voort uit het gemeen recht en moet volgens de Raad van State niet worden herhaald. Hetzelfde geldt voor artikel 11, §3, vijfde lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn op het beroep bij de politierechtbank. De tekst wordt op dit punt aangepast.

⁶ Artikel 9, §3, tweede lid van het ontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State.

- in nrs. 6.1. en 6.2. gaat het advies in op het toepassingsgebied in de tijd van het decreet. De Raad van State stelt hierbij dat artikel 13 van het ontwerp⁷, geen voldoende rechtsgrond biedt om bij een besluit van de Vlaamse Regering het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te beperken tot bestuurders die vanaf 1 oktober 2017 een aanvraag hebben ingediend bij de gemeente om een voorlopig rijbewijs te verkrijgen.

In navolging van de suggestie van de Raad van State wordt in artikel 13 een tweede lid ingevoegd dat bepaalt dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om te bepalen op welke categorieën van bestuurders de verplichting om het terugkommoment te volgen van toepassing is in de tijd. Voor het overige wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking bij artikel 13.

- in nr. 7.1. gaat de Raad van State in op de vergoeding die verschuldigd is voor het volgen van het terugkommoment. De Raad stelt dat de tekst van het decreet de gevallen moet bepalen waarin de heffing verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is. Om aan deze opmerking tegemoet te komen wordt een artikel 5 ingevoegd in Hoofdstuk 3⁸. De Vlaamse Regering bepaalt aan wie de vergoeding toekomt en stelt het bedrag en de wijze van inning vast. De Vlaamse Regering kan inzonderheid erin voorzien dat toeslagen verschuldigd zijn wanneer een bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen. Het komt ook aan de Vlaamse Regering toe om te bepalen of de vergoeding al dan niet geheel of gedeeltelijk ten bate komt van de erkende instellingen, dan wel van het Vlaamse Gewest.

- in antwoord op nr. 7.2. van het advies bevestigen de stellers dat het niet de bedoeling is om de pv's bijzondere bewijskracht te verlenen. Het punt nr. 7.2. behoeft geen verdere commentaar.

- in nr. 8 tot nr. 12.2. formuleert de Raad van State een aantal tekstuele suggesties. Deze worden gevolgd.

- in nr. 12.3. merkt de Raad van State - met verwijzing naar het arrest nr. 159/2016 van het Grondwettelijk Hof - tot slot op dat de politierechtbank die uitspraak doet over de opgelegde bestuurlijke geldboete de mogelijkheid moet worden verleend om uitstel toe te kennen van de tenuitvoerlegging van haar beslissing. In artikel 11, §3, tweede lid van het decreet wordt aldus in de mogelijkheid voorzien dat de politierechtbank uitstel van de tenuitvoerlegging kan toestaan op dezelfde wijze als het strafgerecht dat zou kunnen.

B. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Art. 1. Luidens de voorgestelde bepaling regelt het voorliggend ontwerp van decreet overeenkomstig artikel 19, §1, tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gewestaangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet. Het ontwerp van decreet regelt in het bijzonder de aangelegenheid die behoort tot de gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding

⁷ Artikel 11 van het ontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State.

⁸ Artikel 3 van het ontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State.

(artikel 6, §1, XII, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Het betreft immers de wijze waarop de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van een voertuig worden verworven. Bijkomend vindt het ontwerp van decreet een bevoegdheidsgrondslag in de gewestbevoegdheid inzake de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, §1, XII, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Art. 2. Teneinde de leesbaarheid van voorliggend ontwerp van decreet te verhogen, worden de definities van het "terugkommoment", de "erkende instelling", de "toezichthouder" en de "handhavingsinstantie" ingeschreven in het voorliggend ontwerp van decreet om te voorkomen dat door de herhaling ervan de tekst van het voorliggend ontwerp van decreet al te zwaar zou worden en daardoor ook minder vlot leesbaar zou worden. Deze definities vergen zelf geen verdere commentaar.

Hoofdstuk 2. Territoriaal toepassingsgebied

Art. 3. Artikel 3 bevat de aanknopingsfactor die de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest afbakt.

Voor een nadere bespreking hiervan wordt verwezen naar de hoger vermelde bespreking van het advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 3. Verplichting tot het volgen van het terugkommoment

Art. 4. De voorgestelde bepaling bevat de verplichting voor de houder van een rijbewijs B om een terugkommoment te volgen bij een erkende instelling.

De Vlaamse Regering bepaalt de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd en die het meest aangewezen is met het oog op zowel de praktische organisatie van het terugkommoment als het behalen van de doelstellingen die met de invoering van het terugkommoment worden nagestreefd. Deze termijn kan evenwel niet langer zijn dan twee jaar na het behalen van het rijbewijs B.

Het wordt tevens aan de Vlaamse Regering overgelaten om de voorwaarden en nadere regels ter zake te bepalen. De Vlaamse Regering kan op grond hiervan onder meer regels uitvaardigen over:

- de inhoud en de eindtermen van het terugkommoment (de inhoud kan bijvoorbeeld bestaan uit een introductie, praktische oefeningen op afgesloten terrein, praktische oefeningen op de openbare weg, groepsgesprek, enz.);
- de duurtijd van het terugkommoment;
- het minimum en maximum aantal deelnemers aan het terugkommoment;
- de voertuigen die gebruikt mogen worden tijdens het terugkommoment;
- de voorwaarden waaraan de lesgever moet voldoen, met inbegrip van diens opleiding;
- de wijze waarop kennis wordt gegeven aan de Vlaamse overheid van het volgen van het terugkommoment en de wijze waarop de bestuurder kan aantonen het terugkommoment te hebben gevolgd (bv. een attest, via elektronische verwerking, door toedoen van de persoon die het opleidingsmoment volgde en/of door toedoen van de erkende instelling, enz.);
- Enz.

Binnen de groep van personen waarvoor het Vlaamse Gewest exclusief territoriaal bevoegd is (en ten aanzien waarvan de andere gewesten dus territoriaal niet bevoegd zijn, zie artikel 3), duidt het tweede lid van artikel 4 de categorie van personen aan ten aanzien waarvan de verplichting om het terugkommoment te volgen geldt. Het tweede lid van artikel 4 voorziet dat de verplichting om het terugkommoment te volgen enkel geldt voor de personen die een rijbewijs B afgeleverd kregen door een Vlaamse gemeente.

Deze bepaling heeft tot gevolg dat een persoon die zijn rijbewijs B verkregen heeft van een gemeente buiten het Vlaamse Gewest (omdat hij daar toen ingeschreven was in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister), het terugkommoment niet moet volgen ook al verhuist hij voordat de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd, afloopt naar het Vlaamse Gewest.

De decreetgever acht het thans immers niet wenselijk om het terugkommoment verplicht te stellen ten aanzien van alle personen die onder de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen.

Het tweede lid van artikel 4 bevat aldus geen aanknopingspunt ter afbakening van de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, maar bevat - binnen de categorie van personen die onder de exclusieve territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen - een op een beleidskeuze berustende nadere omschrijving en beperking van de categorieën van personen die gehouden zijn het terugkommoment te volgen.

Het tweede lid van artikel 4 doet hiermee een verschil in behandeling ontstaan tussen personen die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente en aldus onder de exclusieve territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen naargelang het rijbewijs B al dan niet werd uitgereikt door een Vlaamse gemeente.

Het verschil in behandeling binnen deze groep van personen waarvoor het Vlaamse Gewest exclusief territoriaal bevoegd is, is evenwel redelijk verantwoord.

Door te voorzien dat de verplichting om het terugkommoment te volgen niet geldt ten aanzien van personen die hun rijbewijs B niet verkregen van een Vlaamse gemeente (bv. in een ander gewest of in het buitenland), wordt vermeden dat deze categorieën ingevolge een verhuis naar het Vlaamse Gewest - wat een gebeurtenis is die vreemd is aan het terugkommoment zelf - in de periode tussen het behalen van het rijbewijs B en voordat het terugkommoment gevolgd diende te worden in het Vlaamse Gewest, plots onderworpen zouden zijn aan deze verplichting. Dit was niet voorzienbaar op het ogenblik dat zij het rijbewijs B verkregen in een ander Gewest of het buitenland, wat rechtvaardigt dat zij uitgesloten worden van de verplichting om het terugkommoment te volgen in het Vlaamse Gewest. Dit geldt des te meer wanneer zij kort voor het aflopen van de termijn waarbinnen het terugkommoment gevolgd diende te worden, verhuizen naar het Vlaamse Gewest. De uitzondering is dus ingegeven vanuit de voorzienbaarheid en vanuit billijkheidsoverwegingen.

In dat verband is het ook van belang dat een verplicht terugkommoment in de andere gewesten op dit ogenblik niet bestaat. In de mate dat de andere gewesten een vergelijkbare verplichting zouden invoeren, zal de decreetgever - binnen de grenzen van de voormelde eigen territoriale bevoegdheid en eventueel na overleg met de andere gewesten - nagaan of het wenselijk is voormelde uitzondering te schrappen of aan te passen teneinde tot een sluitend systeem te

komen waarbij elke persoon gehouden is het terugkommoment te volgen. Dit is tot op heden evenwel niet aan de orde.

De uitsluiting van de personen die in de periode tussen het behalen van het rijbewijs B en voordat het terugkommoment gevolgd diende te worden, verhuizen naar het Vlaamse Gewest, beoogt ook het handhavingssysteem sluitend te maken. Immers kan eenvoudig nagegaan worden (1) welke rijbewijzen B de Vlaamse gemeenten hebben uitgereikt en (2) welke van deze personen (die nog woonachtig zijn in het Vlaamse Gewest) het terugkommoment niet gevolgd hebben binnen de vooropgestelde termijn. Deze gegevens zijn niet - minstens veel moeilijker - beschikbaar ten aanzien van personen die hun rijbewijs in een ander gewest (of in het buitenland) hebben verkregen voor hun verhuis naar het Vlaamse Gewest, zodat de handhaving ervan moeilijker zou zijn. Het ontwerp beoogt op deze wijze een sluitend handhavingssysteem in te richten met een pakkans van 100%.

Personen die hun rijbewijs B verkregen van een Vlaamse gemeente en vervolgens verhuizen naar een andere Vlaamse gemeente, dienen het terugkommoment uiteraard wel te volgen. Deze personen wisten immers van meet af aan dat zij het terugkommoment dienden te volgen, zodat de voormelde beweegredenen niet opgaan.⁹

Art. 5.

De Vlaamse Regering kan tevens bepalen welke vergoeding de bestuurder die het terugkommoment volgt, verschuldigd is (bv. € 100)¹⁰. De Vlaamse Regering kan in het bijzonder ook erin voorzien dat een toeslag aangerekend dient te worden wanneer de bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen (bv. een toeslag van € 50).¹¹

De vergoeding strekt ertoe om de kosten die voortvloeien uit het terugkommoment, alsook de bijhorende administratieve kosten (deels) te dekken. Wanneer het terugkommoment niet tijdig gevolgd werd, brengt dit immers bijkomende administratieve lasten met zich mee (o.a. ten gevolge van de interferentie met het handhavingproces zoals vervat in artikel 10 van het ontwerp), wat een toeslag rechtvaardigt. Voor het overige wordt verwezen naar hetgeen uiteengezet werd bij de bespreking van het advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 4. Erkenning en subsidiëring van de erkende instellingen

Art. 6. De voorgestelde bepaling regelt de erkenning van de erkende instellingen. Teneinde de kwaliteit van het terugkommoment te waarborgen en de controle erop mogelijk te maken, dient deze instelling over een erkenning te beschikken.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instelling die instaat

⁹ Hetzelfde geldt in het -zeer uitzonderlijke- geval dat (1) een persoon zijn rijbewijs B verkregen heeft van een Vlaamse gemeente omdat hij daar toen ingeschreven was in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister, (2) deze naderhand verhuist naar een gemeente buiten het Vlaamse Gewest en (3) bij afloop van de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd terug ingeschreven is het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister in het Vlaamse Gewest. Deze valt omwille van het punt (3) onder de exclusieve territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en heeft ook zijn rijbewijs B verkregen van een Vlaamse gemeente, zodat hij het terugkommoment dient te volgen.

¹⁰ Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

¹¹ Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

voor de organisatie van het terugkommoment. Zo bepaalt de Vlaamse Regering onder meer de voorwaarden waaraan zowel de lesgevers als de inrichting (op het vlak van de oefenterreinen, de leslokalen, de gebruikte voertuigen, enz.) moeten voldoen.

Art. 7. Op grond van het voorgestelde artikel 5 van het ontwerp komt het de Vlaamse Regering toe om te bepalen welke vergoeding de erkende instellingen ontvangen van de bestuurder die het terugkommoment volgt.

De vergoeding die de bestuurder betaalt aan de erkende instelling zal evenwel niet noodzakelijk kostendekkend zijn. De voorgestelde bepaling biedt de mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om een subsidieregeling uit te werken ten behoeve van de erkende instellingen.

Hoofdstuk 5. Handhaving

Art. 8. Op grond van het voorgestelde artikel 8 van het ontwerp kan eenieder die de verplichting om het terugkommoment te volgen, niet nakomt, worden gestraft met een strafrechtelijke geldboete.

Personen die het terugkommoment niet, niet tijdig of niet volledig hebben gevolgd, kunnen aldus strafrechtelijk worden vervolgd.

De strafmaat en de verjaringstermijn van het misdrijf zijn geïnspireerd op de strafmaat en de verjaringstermijn van de misdrijven waarnaar wordt verwezen in artikel 30, §2 van de Wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer.

Overeenkomstig artikel 1 van de Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten wordt het bedrag van de strafrechtelijke geldboete verhoogd met zeventig decimes (x 8).

Overeenkomstig artikel 22 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering kan de verjaring van de strafvordering wel worden gestuit door daden van onderzoek of van vervolging, verricht binnen deze termijn. Met die daden begint een nieuwe termijn van gelijke duur te lopen, zodat de termijn waarna de strafvordering verjaart, kan oplopen tot twee jaar te rekenen van de dag waarop het misdrijf is begaan.

Overeenkomstig artikel 138, 6°, van het Wetboek van Strafvordering neemt de politierechtbank, strafrechtelijke kamer, kennis van de misdrijven omschreven in de wetten en verordeningen op het wegverkeer.

Art. 9. Op grond van het voorgestelde artikel 9 van het ontwerp kan eenieder die de verplichting om het terugkommoment te volgen, niet nakomt, worden gestraft met een bestuurlijke geldboete.

Personen die het terugkommoment niet, niet tijdig of niet volledig hebben gevolgd, kunnen aldus een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De bestuurlijke geldboete mag maximaal 500 euro bedragen, vermeerderd met de opdecimes in strafzaken (x 8). Doordat in het voorgestelde artikel enkel sprake is van maximumboetebedragen, en niet van minima, beschikt de handhavingsinstantie over een beoordelingsmarge bij de bepaling van het boetebedrag die het mogelijk maakt een passende boete op leggen.

Zo kan bij het bepalen van het boetebedrag rekening worden gehouden met het feit dat de overtreder inmiddels het terugkommoment heeft gevolgd, alsook met de termijn die verstreken is tussen het ogenblik waarop het terugkommoment diende gevolgd te worden en het ogenblik waarop het effectief gevolgd wordt. Overtreders die het terugkommoment niet volgden voorafgaand aan het opleggen van de boete, zullen doorgaans dan ook zwaarder bestraft worden dan bestuurders die zich alsnog in regel stellen door het terugkommoment te volgen voorafgaand aan de boetebeslissing. Naarmate een overtreder langer wacht met het volgen van het terugkommoment, zal de boete doorgaans hoger zijn.

Het ontwerp van decreet bevat twee gevallen waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete vervalt.

Vooreerst vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete indien de vermoedelijke overtreder binnen de twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning van de toezichthouder bedoeld in het voorgestelde artikel 10, §1, het terugkommoment alsnog volgt. Deze bepaling biedt de toezichthouder de mogelijkheid om een herinnering sturen aan de betrokken persoon met de vraag het terugkommoment alsnog te volgen. Indien de vermoedelijke overtreder binnen een termijn van twee maanden te rekenen van de dag waarop het terugkommoment diende gevolgd te worden, het terugkommoment alsnog volgt, vervalt de bestuurlijke vervolging. De strafrechtelijke vervolging blijft mogelijk. Zoals aangegeven bij de bespreking van het voorgestelde artikel 5, kan de Vlaamse Regering erin voorzien dat een toeslag verschuldigd is aan de erkende instelling wanneer de bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete vervalt bovendien hoe dan ook twee jaar te rekenen van de dag waarop het misdrijf werd begaan. Deze termijn moet zowel door de handhavingsinstantie als door de politierechtbank die uitspraak doet in jurisdictioneel beroep in acht worden genomen.

Art. 10. Het voorgestelde artikel 10 van het ontwerp bevat een delegatie voor de Vlaamse Regering om de toezichthouders en de handhavingsinstantie aan te wijzen.

Verder regelt artikel 10 de wijze waarop het misdrijf wordt vastgesteld en de verhouding tussen de strafrechtelijke procedure en de bestuurlijke beboetingsprocedure.

Het principe hierbij is dat een bestuurlijke beboetingsprocedure niet kan gestart worden indien de procureur des Konings tijdig zijn voornemen meedeelt om het misdrijf te vervolgen.

Het handhavingsproces bestaat uit verschillende stappen.

Eerst gaat de toezichthouder na welke personen hun verplichting tot het volgen van een terugkommoment niet zijn nagekomen. Daartoe zullen binnen de Vlaamse overheid twee soorten gegevens beschikbaar zijn, met name (1) een overzicht van de personen die gehouden zijn het terugkommoment te volgen en de periode waarbinnen dit moet gebeuren en (2) een overzicht van de personen die het terugkommoment hebben gevolgd. Aldus kan eenvoudig nagegaan worden welke personen het verplichte terugkommoment niet hebben gevolgd. Het ontwerp beoogt op deze wijze een sluitend handhavingssysteem in te richten met een pakkans van 100%.

Indien de toezichthouder vaststelt dat het terugkommoment niet tijdig gevolgd werd, stuurt hij binnen de maand volgend op het ogenblik waarop het

terugkommoment gevolgd diende te worden, een aanmaning aan de vermoedelijke overtreder. Dit is een termijn van orde.

Indien de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen een termijn van twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning¹², vervalt de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Er bestaat in dat geval ook geen verplichting om het dossier over te maken aan het parket.

Dit laatste betreft een beperkte nuancering op de ambtelijke aangifteplicht (artikel 29, lid 1, Sv.). Wat de bevoegdheidsgrondslag betreft, wordt verwezen naar hetgeen hoger uiteengezet werd bij de bespreking van het advies van de Raad van State.

Indien de vermoedelijke overtreder het terugkommoment niet volgde binnen de twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning, stelt de toezichthouder het misdrijf vast in een proces-verbaal waarvan de nadere voorwaarden worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Het ontwerp voorziet er vervolgens in dat de toezichthouder bij de vaststelling van een misdrijf onmiddellijk de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied van de woonplaats van de vermoedelijke overtreder en de handhavingsinstantie in kennis stelt van het misdrijf.

Vervolgens is de procureur des Konings aan zet. De handhavingsinstantie kan een bestuurlijke geldboete opleggen als de procureur des Konings, binnen een termijn van twee maanden, die ingaat de derde werkdag na verzending van de kennisgeving¹³ van het schriftelijk verzoek bedoeld in § 3, laat weten dat hijzelf geen gevolg aan de feiten zal geven. De handhavingsinstantie kan eveneens een bestuurlijke geldboete opleggen indien de procureur des Konings de voormelde vervaltermijn laat verstrijken zonder zijn beslissing over de strafvervolgning mee te delen.

Art. 11. Het voorgestelde artikel 11 van het ontwerp regelt de bestuurlijke beboetingsprocedure.

Na de kennisgeving van de procureur des Konings dat hij geen gevolg zal geven aan de feiten en in geval van het uitblijven van een antwoord, wordt de bestuurlijke beboetingsprocedure opgestart.

De handhavingsinstantie beschikt over een termijn van één maand om de vermoedelijke overtreder op de hoogte te brengen van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. Dit is een termijn van orde.

De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een termijn van één maand die volgt op de kennisgeving van dit bericht schriftelijk zijn verweer mee te delen. Dit is een vervaltermijn.

Binnen een termijn van vier maanden na de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen beslist de handhavingsinstantie over het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Dit is een termijn van orde.

De handhavingsinstantie brengt de vermoedelijke overtreder door middel van een kennisgeving op de hoogte van haar beslissing binnen een termijn van tien dagen. Dit is een termijn van orde.

¹² In dat geval zal de bestuurder gehouden zijn om een toeslag te betalen aan de erkende instelling. Het komt de Vlaamse Regering toe het bedrag van de vergoeding te bepalen op grond van artikel 3.

¹³ Zie bv. adv.RvS 51.958/3 van 25 september 2012 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport', nr. 27.

Hoofdstuk 6. Wijziging van het Gerechtelijk Wetboek

Art. 12. Tegen de eindbeslissing over de bestuurlijke geldboete wordt in een beroepsmogelijkheid voorzien bij de politierechter, burgerlijke kamer. Voor de goede orde wordt deze beroepsmogelijkheid ook opgenomen in artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek waar thans reeds verscheidene beroepsmogelijkheden tegen bestuurlijke beboeting aan de politierechter worden toegewezen

Hiermee streeft het ontwerp van decreet op het vlak van de rechterlijke toetsing eenvormigheid na met de bevoegdheid van de politierechtbank, strafrechtelijke kamer, om overeenkomstig artikel 138, 6°, van het Wetboek van Strafvordering kennis te nemen van het misdrijf omschreven in artikel 6, § 1 van onderhavig ontwerp van decreet. De keuze voor de politierechtbank is tevens ingegeven vanuit de noodzaak om te voorzien in een beroep met volle rechtsmacht. De politierechtbank kan de opgelegde bestuurlijke geldboete ofwel bevestigen ofwel hervormen. Voor zover als nodig¹⁴, is in elk geval dus ook voldaan aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit bovenstaande volgt dat het niet kennelijk onredelijk is dat de decreetgever het noodzakelijk kan achten om in het kader van het uitoefenen van de gewestbevoegdheid de bevoegdheid om uitspraak te doen over administratieve geldboetes toe te kennen aan de politierechtbank. De weerslag op de federale bevoegdheid is marginaal en de regeling leent zich tot een gedifferentieerde regeling.¹⁵

De decreetgever kan er eveneens in voorzien dat een uitspraak van de politierechtbank over administratieve sancties niet vatbaar is voor hoger beroep.¹⁶

Hoofdstuk 7. Inwerkingtreding en temporele werking

Art. 13. Het voorgestelde artikel 13 bepaalt dat het decreet in werking zal treden op de datum bepaald door de Vlaamse Regering en uiterlijk op 1 juli 2018.

Deze datum van 1 juli 2018 is niet willekeurig gekozen.

Immers de ingevoerde regeling van het terugkommoment maakt deel uit van de globale hervorming van de rijopleiding waaromtrent de Vlaamse Regering eerder de "conceptnota rijopleiding categorie B" goedgekeurde (VR 2015 0412 DOC.1293/1BIS).

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van

¹⁴ Zo maakte de Raad van State bijvoorbeeld geen opmerkingen bij het toekennen van de bevoegdheid aan de politierechtbank inzake *het beroep tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in artikel 10, § 4, van het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones in artikel 601ter Ger. Wb.* (Adv.RvS 57.459/1 van 28 mei 2015 over een voorontwerp van decreet 'betreffende lage-emissiezones').

¹⁵ Voor talrijke voorbeelden in die zin, zie J. VANPRAET, *De latente staats hervorming*, Brugge, die Keure, 2011? 309-320.

¹⁶ Zie bv. Adv. RvS 40.967, over een voorontwerp van decreet "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments", *Parl.St. W.Parl.* 2006-07, nr. 560/1, 74.

10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B, wat betreft de hervorming van de rijopleiding, hervormt de rijopleiding, o.a. wat de duur van opleiding betreft.

De Vlaamse Regering bepaalt tevens op welke categorieën van bestuurders de verplichting om het terugkommoment te volgen van toepassing is in de tijd.

De regeling inzake het terugkommoment zal gelden voor de bestuurders die hun rijbewijs zullen hebben verkregen op grond van het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017. Dit besluit is in werking getreden op 1 oktober 2017.

De eerste rijbewijzen op grond van de vernieuwde rijopleiding zullen worden uitgereikt 9 maanden later, met name op 1 juli 2018.

Uiterlijk op dat ogenblik zal het decreet houdende het terugkommoment in werking treden.

De concrete modaliteiten voor de uitvoering van het terugkommoment zullen worden opgenomen in een besluit van de Vlaamse Regering.

Het terugkommoment zal alleszins moeten worden gevolgd voor het verstrijken van twee jaar na het behalen van het rijbewijs.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Ben WEYTS