



DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING

## NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: - ontwerp van “Kaderdecreet bestuurlijke handhaving”**

### 1. BELEIDSMATIGE EN INHOUDELIJKE SITUERING

#### 1. Beleidsmatige situering :

Vlaanderen heeft de ruimst mogelijke bevoegdheden om de bestuurlijke handhaving te regelen, in tegenstelling tot de bevoegdheden inzake strafrechtelijke handhaving (artikel 11 BWHI). Die bevoegdheden spruiten rechtstreeks voort uit de materiële bevoegdheden die aan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn toegekend.

Tot nu toe werd de bestuurlijke handhaving steeds per materie geregeld. Op enkele beleidsdomeinen kwamen weliswaar gedeeltelijke coördinaties tot stand (milieu, sociaalrechtelijke aangelegenheden, gezondheids- en welzijnsbeleid..), maar een algemeen kader ontbrak.

Het regeerakkoord stelde zich tot doel daarin verandering te brengen: *“We zorgen, op initiatief van de minister die ook verantwoordelijk is voor het uitoefenen van het positief injunctierecht, voor een efficiëntieverhoging bij, en meer samenwerking en afstemming tussen alle diensten die als taak hebben om Vlaamse regelgeving te handhaven en overtredingen te beteugelen. We stroomlijnen de procedures in de bestaande Vlaamse handhavingsregelingen.”*

De beleidsnota Regeringsbeleid 2014-2019 zet het decreet bestuurlijke handhaving op de regelgevingsagenda door in te zetten op *“een kwaliteitsvolle regelgeving en rechtsbedeling met hoge rechtszekerheid voor alle belanghebbenden”* in het bijzonder met betrekking tot de *“fundamenten voor een Vlaams inspectie- en Handhavingsbeleid”* (p. 5).

Dit wordt vertaald in de operationele doelstelling 1.5 van de beleidsnota *Uitbouw van een Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid door de versterking van de efficiëntie van en de afstemming tussen alle inspectie- en handhavingsdiensten en de stroomlijning van processen en procedures:*

*“Ik zal de fundamenten leggen voor een Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid, met dien verstande dat de afzonderlijke inspectiediensten zullen blijven bestaan. (...) Het leidend*

*principe daarbij is dat inspectie- en handhavingsdiensten in Vlaanderen moeten voldoen aan zes principes van goed toezicht: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, transparantie, professionaliteit en onafhankelijke werking.*

*Ik zet ook een specifieke projectgroep aan het werk die zal onderzoeken hoe we de inspectieprocessen en procedures in de bestaande Vlaamse handhavingsregelingen kunnen stroomlijnen. (...) Ik streef er ook naar om een decreet voor bestuurlijke handhaving uit te werken dat de processen en procedures voor het opleggen van administratieve boetes en maatregelen stroomlijnt."*

In de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid 2017-2018 tenslotte wordt deze doelstelling verder geconcretiseerd: *"Ik laat een decretale regeling voorbereiden voor de bijstand van Vlaamse inspectiediensten aan onderzoeken van OLAF, het Europees bureau voor fraudebestrijding en start de gesprekken voor het sluiten van een samenwerkingsakkoord voor de oprichting van een anti-fraud coordination service (AFCOS).*

*Ik leg een ontwerp van handhavingsdecreet voor aan de Vlaamse Regering dat moet leiden tot een stroomlijning van de handhavingsprocedures voor het toezicht, de opsporing, de keuze tussen strafrechtelijke of bestuurlijke vervolging, de administratieve beboeting en de rechtsbescherming. De regeling over de bijstand aan OLAF wordt geïntegreerd in dat ontwerp. Het zal, voor zover mogelijk, ook rekening houden met de implicaties van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (GDPR) en de richtlijn (EU) 2016/680 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.*

De beleidsbrief omschrijft concreter wat het ontwerp van Kaderdecreet bestuurlijke handhaving (hierna: KBH) zal bevatten, maar beperkt ook het voorwerp van het ontwerp door de eerste tranche van het KBH te beperken tot het toezicht, de opsporing, de vervolging en de beboeting. In een latere fase zal het KBH worden aangevuld met een regeling voor het opleggen en afdwingen van bestuurlijke maatregelen (vergelijkbaar met de tranchering in Nederlandse algemene wet bestuursrecht).

## **2. Totstandkoming**

Het voorontwerp van decreet werd voorbereid door het projectteam Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid in samenwerking met alle beleidsdomeinen vertegenwoordigd in de ambtelijke werkgroep Coördinatie van het Vlaams Handhavingsbeleid.

Ter voorbereiding van de ontwerptekst onderzocht het projectteam de bestaande Vlaamse regelgeving voor de verschillende beleidsdomeinen, ging met tal van toezichts-, inspectie- en beboetingsdiensten in bilateraal overleg om een betere kennis te verwerven van de regelgeving en de daarmee samenhangende problematieken, bestudeerde buitenlandse voorbeelden en analyseerde de Europese en binnenlandse rechtspraak.

De eerste ontwerptekst werd vervolgens geagendeerd op de ambtelijke werkgroep Coördinatie van het Vlaams Handhavingsbeleid op 16 januari 2018. De beleidsdomeinen werden daarop uitgenodigd om hun opmerkingen en suggesties tot verbetering te laten kennen. Dit gebeurde schriftelijk of via bilaterale overlegmomenten met het projectteam.

Op basis van de insteken uit de beleidsdomeinen werden de teksten aangepast en opnieuw voorgelegd aan de ambtelijke werkgroep op 22 februari en 27 maart 2018. Deze besprekingen resulteerde in een aantal bijkomende aanpassingen.

### 3. Beschrijving van het veld

Het projectteam inventariseerde (niet exhaustief) ca. 130 decreten met handhabingsbepalingen die betrekking hebben op strafrechtelijke dan wel bestuurlijke handhaving, al dan niet in combinatie (bijlage 1 – lijst regelgeving met administratieve boetes).

De procedures m.b.t. de bestuurlijke handhaving wijken onderling, per decreet, sterk van elkaar af. Ze zijn soms erg rudimentair uitgewerkt, soms ook meer omvattend. Vaak ligt de nadruk op procedurele regels om tot sanctionering te komen, met verwaarlozing van de regels die rechtsbescherming bieden aan de personen die betrokken worden in een sanctieprocedure.

Ook de combinatie van bestuurlijke met strafrechtelijke handhaving neemt zeer diverse vormen aan: er werden niet minder dan 13 varianten in de combinatie gedetecteerd.

Het is voor veel beleidsdomeinen moeilijk om zicht te krijgen op de processen-verbaal en de strafrechtelijke vervolging van de misdrijven die in de decreten zijn opgenomen.

### 4. Krachtlijnen

Dit ontwerp vormt de eerste stap tot unificatie van het bestuurlijke handhavingsrecht op Vlaams niveau en behandelt

- het bestuurlijk toezicht
- het strafrechtelijk opsporingsonderzoek
- het bestuurlijk opsporingsonderzoek
- de onmiddellijke inning, consignatie en inhouding
- de bestuurlijke vervolging
- protocolakkoorden met het Openbaar Ministerie
- Het bestuurlijk beslag
- De algemene principes van bestuurlijke sanctionering
- de beboetingsinstantie(s)
- het voorstel tot betaling van een geldsom
- de sanctieprocedure
- de uitvoering van bestuurlijke sancties
- het bestuurlijk sanctieregister en de databank rechtspraak Vlaamse regelgeving
- de richtlijnen van strafrechtelijk en bestuurlijk vervolgingsbeleid
- de bijstand aan OLAF

Daarbij worden volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de bestuurlijke handhaving wordt uitgebouwd als veralgemeend en volwaardig alternatief voor de strafrechtelijke handhaving, met een evenwaardige focus op de rechtsbescherming van de burger, en, waar nodig, een functioneel onderscheid tussen toezicht, opsporing, vervolging en sanctionering;

- Vlaanderen neemt haar bevoegdheden op het vlak van de bestuurlijke handhaving maximaal op; de toegang tot het bestuurlijke spoor na seponering door het openbaar ministerie wordt op Vlaams niveau bepaald, conform de beleidslijnen van de Vlaamse Regering inzake het strafrechtelijk en bestuurlijk opsporings- en vervolgingsbeleid;
- tegelijkertijd wordt ingezet op protocolakkoorden, waarbij in overleg met en ter ontlasting van het Openbaar Ministerie, afgesproken categorieën van misdrijven onmiddellijk via het bestuurlijke spoor kunnen worden afgehandeld;
- de uitbouw van de bestuurlijke handhaving heeft evenwel niet de onrechtstreekse heroriëntatie van de federale justitie tot doel en mag bijgevolg niet leiden tot het systematisch doorschuiven van “Vlaamse misdrijven” naar het bestuurlijke spoor. Een beroep op de reguliere politie moet bovendien mogelijk blijven, ook voor bestuurlijke opsporing;
- Na de inwerkingtreding staat het KBH als kaderregeling ter beschikking van de sectorale regelgeving, die geheel of ten dele tot het kader kan toetreden. Dit toetreden vereist een uitdrukkelijke decretale implementatiebepaling, waarin bepaald wordt of het KBH geheel of slechts gedeeltelijk van toepassing wordt gesteld, met de eventuele voorwaarden die daarbij in acht moeten worden genomen. Na de van toepassingstelling functioneert het KBH in zijn verhouding tot het inhoudelijk decreet als aanvullend recht;
- de GAS-wet blijft de algemene kaderregeling voor de bestuurlijke sanctionering op gemeentelijk niveau;
- de bijstandsregeling voor OLAF-onderzoeken wordt geïntegreerd in het ontwerp.

Het regeerakkoord en de beleidsnota legde de nadruk op de versterking van de efficiëntie enerzijds en een verbeterde rechtsbescherming anderzijds.

Het KBH verbetert de efficiëntie van de handhaving van Vlaamse inbreuken en misdrijven aanzienlijk door:

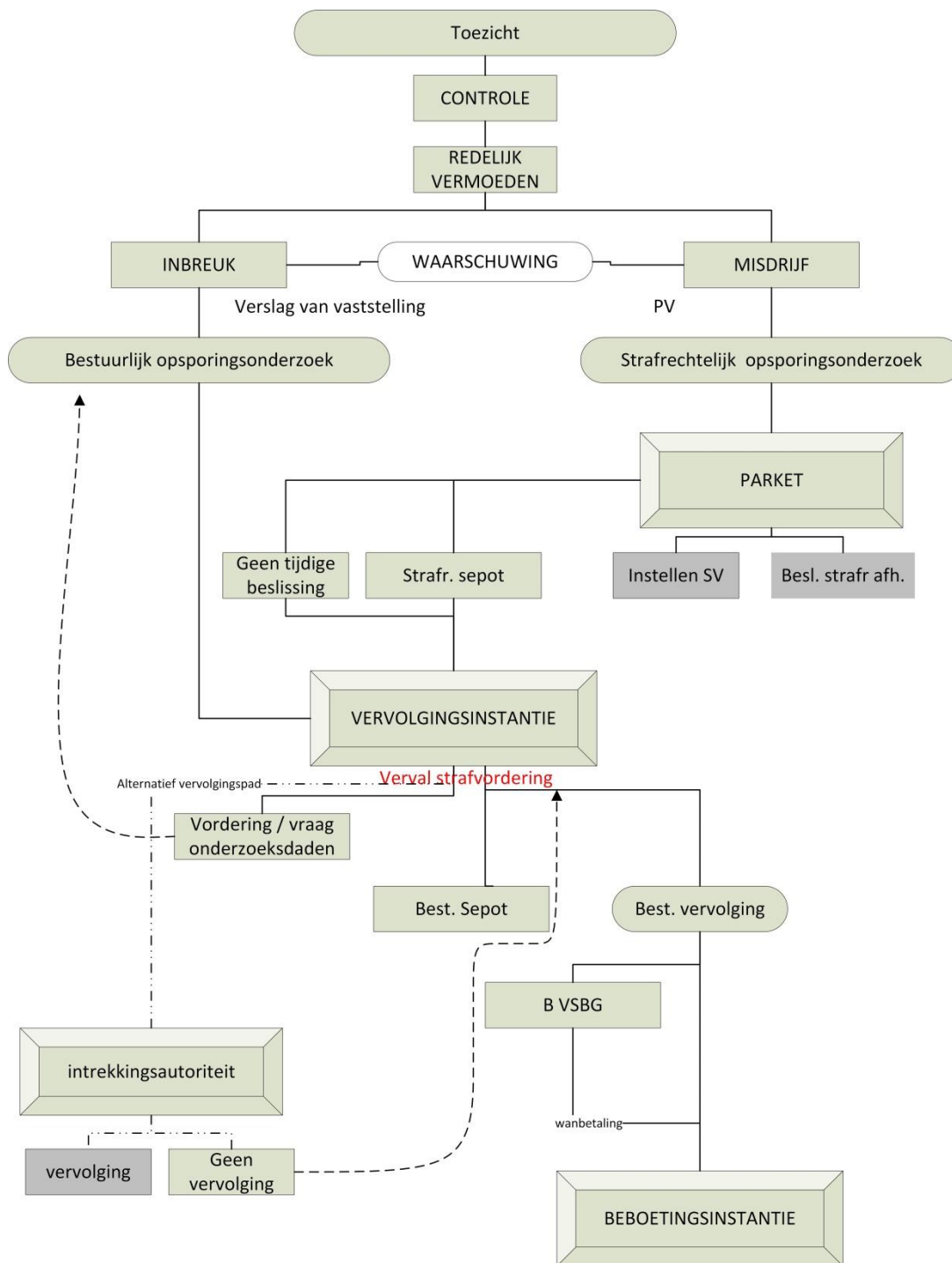
- De introductie van een volledige set aan uniforme toezichtrechten die in beginsel kunnen worden toegepast doorheen de volledige vaststellingsketen van toezicht en strafrechtelijke en bestuurlijke opsporing;
- De introductie van het begrip “heterdaad” in de fase van de bestuurlijke opsporing;
- Het bevoegd maken van de reguliere politie voor de bestuurlijke opsporing van Vlaamse misdrijven en inbreuken;
- Facultatieve of verplichte gegevensdeling tussen toezichthouders, opsporingsfunctionarissen, de vervolgingsinstanties en de hersteloverheden;
- Een door richtlijnen van de Vlaamse Regering aangestuurd opsporings- en vervolgingsbeleid;
- De introductie van protocolakkoorden met rechtstreekse procedurele gevolgen tussen het parket en de Vlaamse vervolgingsinstanties, in functie van de afstemming van het strafrechtelijke en bestuurlijke spoor bij misdrijven;
- Het wegtrekken van de beslissing tot bestuurlijke afhandeling bij het parket, ten voordele van het Vlaamse niveau;
- De veralgemeende introductie van de figuur van de bestuurlijke minnelijke schikking;
- Krachtige “opt in”- figuren, zoals bestuurlijk beslag, onmiddellijke inning, consignatie en inhouding, die door de inhoudelijke decreten van toepassing kunnen worden gesteld waar nodig;
- Een centraal bestuurlijk sanctieregister.

Bij dit alles verliest het KBH de rechtsbescherming van de burger niet uit het oog. Integendeel, deze wordt verder versterkt. In vergelijking met de actuele situatie, verbetert het KBH de rechtsbescherming van de verdachte door:

- Uniformiteit en volledigheid; uniform omdat het KBH principieel van toepassing is op alle Vlaamse misdrijven, inbreuken en normoverschrijdingen, omschreven in de van toepassing gestelde Vlaamse regelgeving; volledig omdat het KBH elk aspect van toezicht / opsporen / vervolgen en sanctioneren regelt;
- De toezichtrechten worden vanaf het gebruik ervan in de toezichtfase en doorgetrokken doorheen de verderzetting ervan in de opsporingsfase uitdrukkelijk onderworpen aan de beginselen van proportionaliteit, finaliteit en non-discriminatie;
- De toezicht- en opsporingsrechten worden duidelijk omschreven en afgelijnd, met aandacht voor de gebruikelijke rechtsbescherming bij betreding (toestemming politierechter), mededeling van de inzet van audiovisuele middelen, verzetsmogelijkheid tegen (de omzetting van een bewarende maatregel naar) bestuurlijk beslag bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg;
- De beperkingen van de toezichtrechten in het kader van de bestuurlijke opsporing, met daaraan verbonden het toekennen van “Salduz”-rechten bij bestuurlijke verhoren (hoofdstuk 4);
- Het geheim van het bestuurlijk opsporingsonderzoek (art. 5 en 81), als waarborg voor het vermoeden van onschuld, met een gereglementeerde mogelijkheid tot inzage voor de verdachte en het toezenden van het proces-verbaal of het verslag van vaststelling;
- De aandacht voor functiescheiding tussen opsporen, vervolgen en sanctioneren, wat moet vermijden dat partijdigheid en tunnelvisies zich doorheen deze verschillende stadia van een “criminal charge” blijven doorzetten;
- De eerste codificatie van de algemene principes van bestuurlijke sanctionering (hoofdstuk 9), met fundamentele maar doorgaans niet uitdrukkelijk opgenomen principes zoals de retroactiviteit van de mildere strafwet, de werking van verschoningsgronden, redelijke termijn, verzachtende omstandigheden, mogelijkheid tot uitstel, regels ingeval van samenloop, geen sanctie bij overlijden of ontbinding, verbod om minderjarigen te sanctioneren behoudens andersluidende bepaling...;
- Het verbod op dubbele vervolging op grond van het KBH en andere Vlaamse regelgeving (art. 38)
- Een democratisch gelegitimeerde aansturing van de handhaving, via de richtlijnen van de Vlaamse Regering, die bindend zijn voor de inspectiediensten en de vervolgingsinstanties (hoofdstuk 15) als waarborg tegen administratieve willekeur;
- De autonomie van de beboetingsinstanties als waarborg tegen ongepaste politieke beïnvloeding (hoofdstuk 10);
- Duidelijke verweertermijnen met mogelijkheid van schriftelijk en mondeling horen;
- De volledige (digitale) toegang tot het sanctiedossier voor de persoon aan wie de vervolging is kenbaar gemaakt;
- Beroep tegen sanctiebeslissing bij een rechtbank met volle rechtsmacht (Raad van State);
- De reglementering én bekendmaking van (door de VR te bekrachtigen) afspraken tussen vervolgingsinstanties en parketten in het kader van de afstemming tussen strafrechtelijke en bestuurlijke afhandeling. (hoofdstuk 7)
- De veralgemeende mogelijkheid tot het aanbieden van een minnelijke schikking, die bestuurlijke vervolging kan voorkomen (hoofdstuk 11)

Voor de verdere uitwerking van deze uitgangspunten wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het decreet.

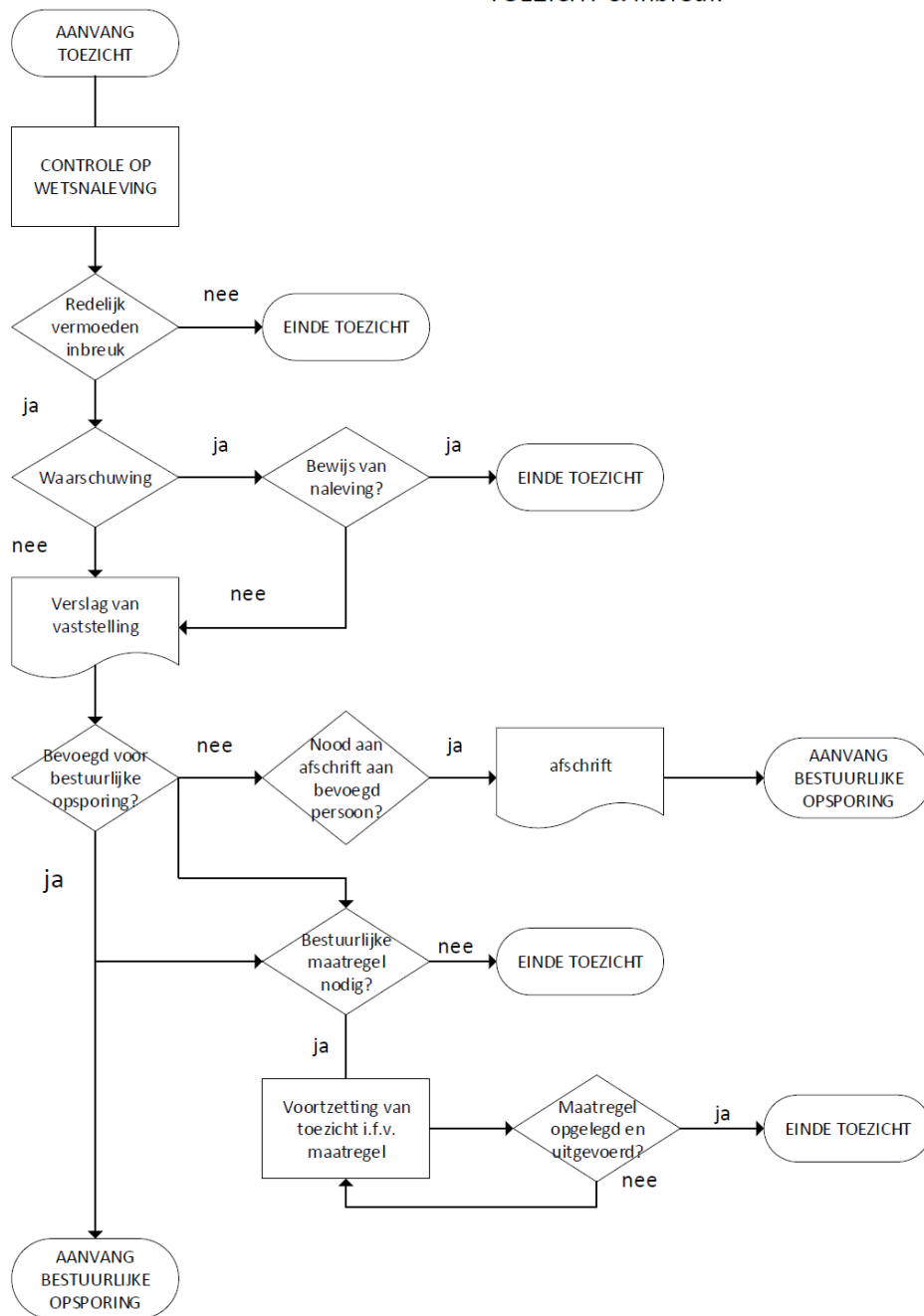
Schematisch kan de procedure van toezicht tot sanctionering worden voorgesteld als volgt:



Hierna worden enkele deelprocessen verder uitgelicht.

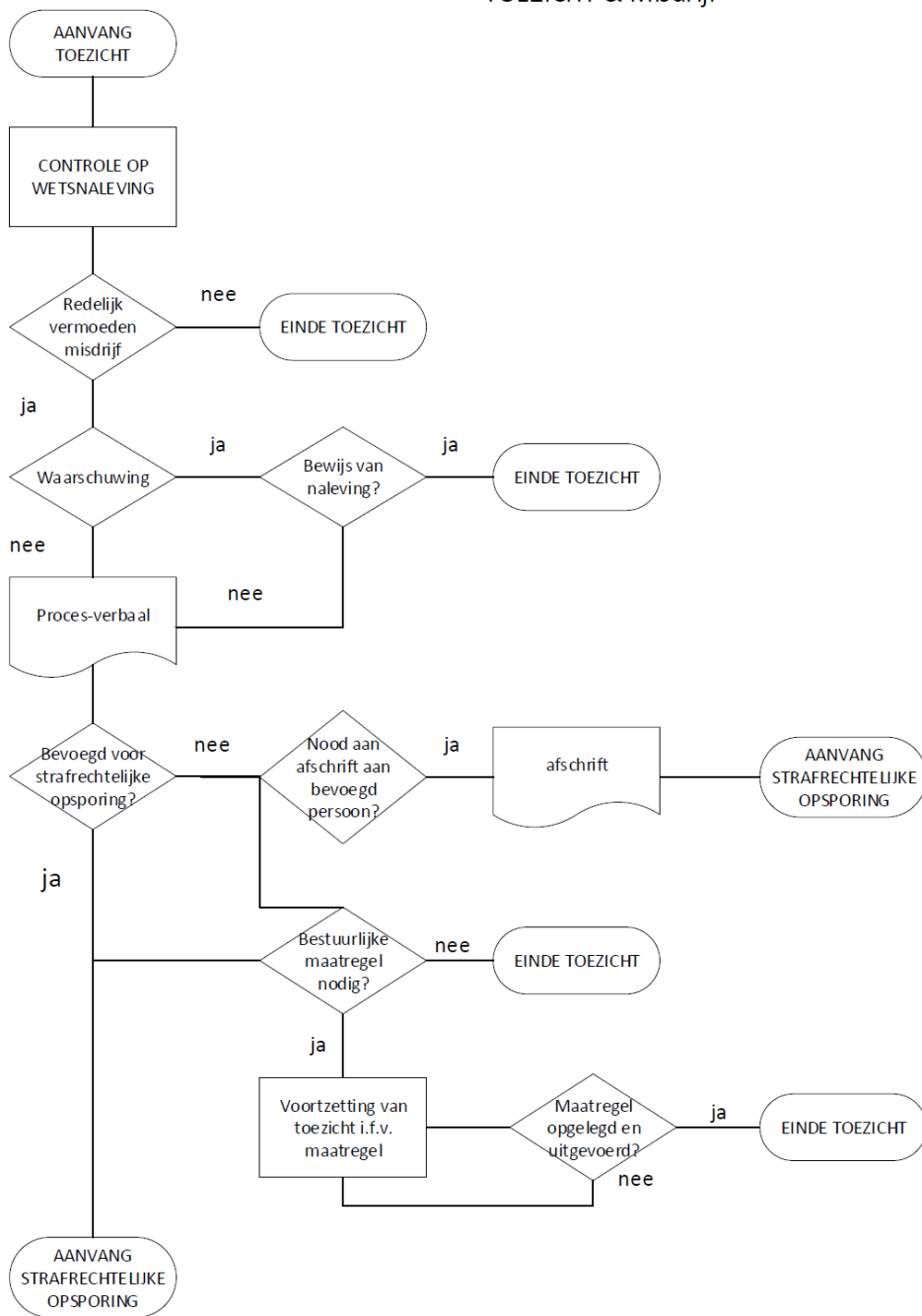
Het eerste deelschema verduidelijkt het verloop van het toezicht in het geval dat er een vermoeden rijst dat er een exclusief bestuurlijk te sanctioneren inbreuk is gepleegd en een bestuurlijk opsporingsonderzoek wordt gestart:

## TOEZICHT & Inbreuk



Het tweede deelschema schets het verloop van het toezicht in het geval er een vermoeden rijst dat er een strafrechtelijk te sanctioneren misdrijf is gepleegd waarvoor een strafrechtelijk onderzoek moet worden opgestart:

## TOEZICHT & Misdrijf





## 5. Verhouding tot bestaande regelingen

Het KBH treedt in werking na de tiende dag van de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Als kaderregeling staat zij vanaf dan ter beschikking van de sectorale regelgeving, die geheel of gedeeltelijk tot het kader kan toetreden. Dit toetreden vereist een uitdrukkelijke decretale implementatiebepaling, waarin bepaald wordt of het KBH geheel of slechts gedeeltelijk van toepassing wordt gesteld, en hieraan zo nodig voorwaarden worden gesteld.

Zowel bij gehele als gedeeltelijke van toepassingstelling kan het inhoudelijk decreet daarnaast nog steeds blijven voorzien in regelingen, die afwijken van het KBH. Dergelijke andersluidende bepalingen hebben steeds voorrang, ook al werd het KBH principieel van toepassing gesteld. Na de van toepassingstelling functioneert het KBH in zijn verhouding tot het inhoudelijk decreet bijgevolg als aanvullend recht, volgens de regel “lex specialis derogat legi generali”.

## 2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

### 1. Weerslag van het voorstel op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap

Het ontwerp kiest voor een veralgemeende alternatieve bestuurlijke beboeting. Waar voorheen enkel een strafrechtelijke boete mogelijk was, waarbij die boetes toekwamen aan de federale overheid, zal het voortaan mogelijk zijn om bij stilzitten van het parket ook bestuurlijke boetes op te leggen. Die bestuurlijke boetes komen terecht in de algemene middelen van de Vlaamse begroting, tenzij ze – via de inhoudelijke regeling – decretaal elders worden toegewezen. Het is moeilijk om deze ontvangsten te ramen omdat

- a) het KBH maar van toepassing op een inhoudelijk decreet in de mate waarin een decretale implementatiebepaling daarin voorziet;
- b) de meeste beleidsdomeinen (nog) niet kunnen beschikken over betrouwbare gegevens vanuit de parketten m.b.t. het aantal opgestelde processen-verbaal, het aantal seponeringen en/of het aantal vervolgingen;
- c) de figuur van het bestuurlijk sepot wordt ingevoerd die toelaat dat bepaalde feiten niet worden beboet wanneer dit technisch niet mogelijk is (technisch sepot) of wanneer die beboeting niet behoort tot de prioriteiten voor het bestuurlijk handhavingsbeleid, zoals vertaald in de richtlijnen voor het bestuurlijk vervolgingsbeleid (beleidssepot).

De databank rechtspraak Vlaamse regelgeving is al operationeel ([www.arrestendatabank.be](http://www.arrestendatabank.be)). De kosten hiervan werden aangerekend op PA0-1PAX2ZZ-WT. Er wordt geen bijkomende weerslag op de begroting verwacht.

De kostprijs voor het bestuurlijk sanctieregister is op dit ogenblik nog niet gekend. De inwerkingtreding van de bepalingen die hierop betrekking hebben wordt uitgesteld en later bepaald door de Vlaamse regering. Inmiddels zal – hoogstwaarschijnlijk in samenwerking met Informatie Vlaanderen, aangezien ernaar wordt gestreefd om het sanctieregister te ontwikkelen als een authentieke bron - een functionele analyse worden opgestart. De opstartkosten zullen worden gedragen door PA0-1PAX2ZZ-WT.

### 2. Advies IF – begrotingsakkoord

De Inspectie van Financiën verleende op 19 april 2018 een gunstig advies, binnen de beschikbare kredieten.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 14 mei 2018, mits de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de refertekredieten.

### **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Artikel 62 van het voorontwerp bepaalt dat inbreuken die met kleine administratieve boetes worden gesanctioneerd kunnen worden vervolgd en beboet volgens de GAS-regeling. Vooreerst is het KBH maar van toepassing op een inhoudelijk decreet in de mate waarin een decretale implementatiebepaling daarin voorziet. Aangezien het KBH een lex generalis is, kan hiervan bovendien worden afgeweken in een inhoudelijk decreet. Tot slot is het niet uitgesloten dat in de inhoudelijke decreten in functie van de inwerkingtreding van het KBH mogelijkerwijze de boetes worden opgetrokken of verminderd om al dan niet onder art. 62 te vallen. Het is dan ook momenteel moeilijk in te schatten hoeveel boetes langs deze weg uiteindelijk zullen worden opgelegd.

Volgens de laatste gegevens (mei 2017) maakt 92 % van de gemeenten gebruik van de GAS-regeling.

### **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

Het voorliggende voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

### **5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING**

Het wetgevingstechnisch advies werd aangevraagd op 3 april 2018 en bekomen op 11 april 2018.

De effecten werden (in de mate van het mogelijke) opgenomen in de memorie van toelichting (en deze nota aan de Vlaamse regering).

## 6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist

- a) haar principiële goedkeuring te hechten aan het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijke handhaving;
- b) de minister-president te gelasten het voorontwerp van decreet te onderwerpen aan een armoedetoets;
- c) de minister-president te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van
  - a. de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), de Vlaamse Woonraad, de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO), de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA), de Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG), de Strategische adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) op een termijn van dertig dagen;
  - b. de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) op een termijn van zestig dagen;
  - c. de Vlaamse Toezichtcommissie op een termijn van dertig dagen;
  - d. het College van Procureurs-Generaal met verzoek een advies te willen verlenen op een termijn van zestig dagen.

De Minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS