



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.950/1/V
van 18 augustus 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
handhaving van het decreet van 5 februari 2016 houdende het
toeristische logies’

Op 8 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de handhaving van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’¹ (hierna: Implementatiedecreet) wordt het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVH) ten laatste met ingang van 1 april 2026 van toepassing gemaakt op de handhaving in het kader van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ (hierna: Logiesdecreet).

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de nodige uitvoeringsbepalingen vast te stellen om het KVH te implementeren binnen het beleidsveld toerisme wat betreft de handhaving van het Logiesdecreet. De ontworpen bepalingen betreffen afschriften van de verslagen van vaststelling en van de waarschuwingen, de toezichthouders en hun hoedanigheden, hun opleiding, de bestuurlijke sanctionering, het herstel, de beveiliging en de beleidslijnen (artikelen 2 tot en met 10).

Het is bedoeld om in de plaats te komen van hoofdstuk 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’ dat wordt opgeheven (artikel 11).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2026 (artikel 12).

RECHTSGROND

3. Volgens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in:

- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), artikel 20 en 87, §1, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;
- het Logiesdecreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 april 2024;

¹ Artikel 118 van het decreet van 26 april 2024 vervangt artikel 10 van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ als volgt:

“Art. 10; Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, is, met inbegrip van hoofdstuk 10, afdeling 8 en 10, van toepassing op dit hoofdstuk.”

Artikel 139 van datzelfde decreet bepaalt:

“Art. 139. Dit decreet treedt in werking op 1 april 2026, onverminderd de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om voor iedere bepaling een datum van inwerkingtreding te bepalen die voorafgaat aan de vermelde datum. In afwijking van het eerste lid treden artikel 30, 53, 78 en 134 tot en met 137 in werking op de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad.”

- het KVH, artikel 2, 3°, artikel 3, derde lid, artikel 8, §2 en §3, artikel 9, §5, artikel 10, §2, derde lid, artikel 22, §1, artikel 62, §1, eerste lid, 1°, en §2, artikel 67, §2, vierde lid, en artikel 76, eerste lid.

De Nota aan de Vlaamse Regering, gevoegd bij de adviesaanvraag, bevat echter de volgende rechtsgrondentabel:

Ontwerp BVR	Rechtsgrond
Art. 1	N.v.t.
Art. 2	Art. 9, §5, lid 2 en art. 10, §2, lid 3 KVH
Art. 3	Art. 8, §2 KVH
Art. 4	Art. 22, §1, lid 1 KVH
Art. 5	Art. 8, §3 KVH
Art. 6	Art. 2, 3° KVH en art. 13, lid 2 Logiesdecreet
Art. 7	Art. 13, lid 1 Logiesdecreet
Art. 8	Art. 62, §1, 1° KVH
Art. 9	Art. 67, §2, lid 4 KVH
Art. 10	Art. 76, lid 2 KVH
Art. 11	N.v.t.
Art. 12	N.v.t.
Art. 13	N.v.t.

Onder voorbehoud van de hiernavolgende opmerkingen kan in beginsel met de rechtsgrondentabel worden ingestemd.

3.1. Hoewel dat artikel niet in de rechtsgrondentabel vermeld wordt, moet in de aanhef specifiek worden verwezen naar artikel 10 van het Logiesdecreet, zoals dit wordt vervangen bij artikel 118 van het Implementatiedecreet van 26 april 2024.

De in de rechtsgrondentabel aangehaalde bepalingen van het KVH kunnen in het licht van artikel 3, eerste lid, daarvan immers slechts uitgevoerd worden met betrekking tot de handhaving van het Logiesdecreet, doordat artikel 10 van het Logiesdecreet het KVH van toepassing maakt.

Het ontwerp strekt dus in zijn geheel ook tot de uitvoering van artikel 10 van het Logiesdecreet, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 BWHI.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de toezichthouders een afschrift van hun verslagen van vaststelling sturen naar Toerisme Vlaanderen en de gemeente op het grondgebied waarvan de vaststellingen betrekking hebben. Volgens de rechtsgrondentabel bieden de artikelen 9, § 5, tweede lid en 10, § 2, derde lid, van het KVH hiervoor rechtsgrond.

Artikel 9, § 5, van het KVH bepaalt dat als door het misdrijf, de inbreuk of normschending mogelijk maatregelen of andere beslissingen van burgerlijke of administratieve

aard nodig zijn, de toezichthouder een afschrift van het proces-verbaal of het verslag van vaststelling stuurt naar de overheid die daarover oordeelt. De Vlaamse Regering kan hiervoor nadere regels bepalen.

Luidens artikel 10, § 2, derde lid, van het KVH kan de Vlaamse Regering bepalen dat een afschrift van de waarschuwing, vermeld in het eerste lid, wordt bezorgd aan de overheden die ze aanwijst.

De gemachtigde deelde hieromtrent het volgende mee:

“Het afschrift wordt aan Toerisme Vlaanderen overgemaakt als instantie die beslissingen neemt van burgerlijke of administratieve aard in de zin van art. 9 §5, eerste lid KVH. Toerisme Vlaanderen kan conform het Logiesdecreet een aanvraag tot erkenning of comfortclassificatie weigeren, schorsen of intrekken of aanmeldingen herroepen. Vaststellingen m.b.t. inbreuken in de zin van het Logiesdecreet zijn relevant voor deze beslissingen, reden waarom ook nu reeds wordt bepaald dat een afschrift van de vaststellingen moet worden overgemaakt aan Toerisme Vlaanderen (art. 10, zesde lid, 4° Logiesdecreet).

Het afschrift wordt aan de gemeente overgemaakt als instantie die beslissingen neemt van burgerlijke of administratieve aard in de zin van art. 9 §5, eerste lid KVH. De gemeenten staan in voor de aflevering van een brandveiligheidsattest (artikel 4, eerste lid Logiesdecreet) en kunnen, meer algemeen, beslissingen nemen die de veiligheid en openbare orde op hun grondgebied moeten garanderen (art. 135 Nieuwe Gemeentewet). Vaststellingen m.b.t. inbreuken in de zin van het Logiesdecreet zijn relevant voor deze beslissingen, reden waarom ook nu reeds wordt bepaald dat een afschrift van de vaststellingen moet worden overgemaakt aan de burgemeester (art. 10, zesde lid, 3° Logiesdecreet).”

Gelet op die toelichting kan die verplichting worden ingepast in de aangehaalde rechtsgronden.

3.3. Rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de opleiding van de toezichthouders, wordt in beginsel geboden door artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden te bepalen waaraan categorieën van toezichthouders moeten voldoen.

In de derde en vierde paragraaf van artikel 5 wordt echter ook de erkenning geregeld van de instellingen die de betrokken opleidingen kunnen aanbieden.

3.3.1. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds aangaf in de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, biedt artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH geen voldoende rechtsgrond voor het instellen van een erkenningsplicht voor opleidingsinstellingen, zodat de erkenningsregeling uit het ontwerp moet worden weggelaten, zolang daarvoor niet in een deugdelijke rechtsgrond is voorzien.²

² Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 4.4; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut

3.3.2. Die rechtsgrond wordt echter in het vooruitzicht gesteld door artikel 5 van het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 26 april 2024’ waarover de Raad van State op 14 augustus 2025 advies 77.917/1/V heeft uitgebracht. De erkenningsregeling van de opleidingsinstellingen moet uit het ontwerp worden weggelaten, tenzij eerst de aanneming van die nieuwe rechtsgrond wordt afgewacht, die dan in de aanhef moet worden vermeld.

3.4. De artikelen 87, § 1, van de BWHI en 3 van het KVH, die niet in de rechtsgrondentabel worden vermeld, bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp en dienen te worden weggelaten uit de aanhef.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp van besluit vormt volgens de Nota aan de Vlaamse Regering het sluitstuk van de implementatie van het KVH wat betreft de handhaving van de regelgeving inzake toeristische logiezen. Toch zijn de meeste ontworpen bepalingen geformuleerd alsof zij beogen een ruimer toepassingsgebied te hebben en alsof zij een regeling behelzen van Vlaamse toezichthouders in het algemeen.

Zo bepaalt artikel 3 van het ontwerp wie al dan niet kan worden aangesteld als toezichthouder, zonder daarbij te preciseren dat het gaat om het toezicht op een specifieke wetgeving. Ook artikel 4 van het ontwerp, dat bepaalt wanneer toezichthouders een bijzondere hoedanigheid kunnen krijgen, beperkt dat niet tot toezichthouders binnen een specifieke sector. Hetzelfde geldt voor de opleidingsvereisten die worden gesteld in het ontworpen artikel 5. Ook artikelen 8 en 9 van het ontwerp hebben het over herstelschikkingen en het nemen van beveiligingsmaatregelen zonder dat te beperken tot dergelijke maatregelen die genomen worden in het kader van de toeristische logies regelgeving.

Enkel in de artikelen 6, 7 en 10 van het ontwerp, over de beboetingsinstantie, de herstelinstantie en de beleidslijnen, wordt gepreciseerd dat het gaat om “de regels voor de handhaving van het decreet van 5 februari 2016”.

Bijgevolg dienen de stellers van het ontwerp deze bedoeling uitdrukkelijk te laten blijken uit de tekst van het dispositief van het ontwerp. Bijgevolg dient in hoofdstuk 1 van het nemen besluit een nieuwe bepaling te worden ingevoegd die het toepassingsgebied van het besluit nauwkeurig omschrijft, zodat er geen twijfel kan bestaan over welke regelgeving via het te nemen

voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerking 5.3.

Een erkenningsregeling voor een dienstverlener valt bovendien onder het toepassingsgebied van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

besluit wordt gehandhaafd. In dat geval hoeft niet langer bij elke materiële bepaling van het ontwerp het toepassingsgebied in herinnering te worden gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef:
- schrappe men de verwijzing naar artikel 87, § 1 van de BWHI;
 - concretisere men de verwijzing naar het Logiesdecreet middels toevoeging van de artikelen 10 en 13, zoals beide worden gewijzigd bij het decreet van 26 april 2024;
 - schrappe men voor het KVV het artikel 3, derde lid dat geen rechtsgrond biedt.

Artikel 3

6.1. Artikel 3, eerste lid van het ontwerp bepaalt dat “[d]e personeelsleden van Toerisme Vlaanderen” worden aangesteld door de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen als toezichthouder. Deze formulering creëert de indruk dat alle personeelsleden van Toerisme Vlaanderen als toezichthouder zullen worden aangesteld.

Samenlezing van het eerste en tweede lid van het ontworpen artikel 3 suggereert echter dat het de bedoeling is om te bepalen dat enkel personeelsleden van Toerisme Vlaanderen aangesteld *kunnen* worden als toezichthouder als vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 1°, van het KVV, terwijl de personeelsleden, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° en 8°, van het voormelde decreet, *niet* kunnen worden aangewezen als toezichthouders.

In het eerste lid wordt duidelijkheidshalve “worden aangesteld” vervangen door “kunnen worden aangesteld”.

6.2. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de in artikel 8, § 2, eerste lid, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° en 8°, van het KVV vermelde personeelsleden niet kunnen worden aangewezen als toezichthouders.

Gelet op het vereiste van de inleidende zin van artikel 8, § 2, eerste lid, van het KVV dat de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt conform dewelke de personen die in die bepaling vermeld worden kunnen worden aangesteld als toezichthouder, en met het oog op de leesbaarheid en rechtszekerheid, dient in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp veeleer een positieve lijst van potentiële toezichthouders te worden opgenomen, waarbij telkens dient te worden vermeld aan welke bijkomende voorwaarden zij daartoe moeten voldoen. Aangezien enkel de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten bijkomend kunnen worden aangewezen als toezichthouders en zij krachtens artikel 5, §§ 6, tweede lid, en 9, van het ontwerp zijn vrijgesteld

van opleidings- en bijscholingsverplichtingen, kan artikel 3, tweede lid, als volgt worden geformuleerd:

“Daarnaast kunnen de personen vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het voormelde decreet worden aangesteld als toezichthouders, zonder bijkomende voorwaarden.”

Artikel 4

7.1. Het lijkt de bedoeling dat enkel toezichthouders die door de Vlaamse Regering werden aangesteld – dat zijn de toezichthouders vermeld in artikel 3, eerste lid – in aanmerking komen om de bijkomende hoedanigheid te verkrijgen bedoeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het KVH.

Dit dient te worden verduidelijkt in de tekst van het te nemen besluit. Dat kan door naar die toezichthouders te verwijzen als “Toezichthouders *die zijn aangesteld overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van dit besluit...*”.

7.2. Op de vraag waarom hier in algemene bewoordingen wordt verwezen naar “de entiteit of instantie die hen als toezichthouder heeft aangesteld”, antwoordde de gemachtigde:

“Deze algemene bewoordingen worden gebruikt omdat de toezichthouders conform artikel 8 §2 KHV door verschillende entiteiten of instanties kunnen worden aangesteld, afhankelijk van de overheid waarvoor zij tewerkgesteld zijn. (personeelsleden Toerisme Vlaanderen: leidend ambtenaar Toerisme Vlaanderen, personeelsleden gemeenten: CBS; personeelsleden Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden: het IGS).”

Dit antwoord van de gemachtigde spoort niet met artikel 3 van het ontwerp: uit dat artikel volgt dat (voor de handhaving van de regelgeving inzake het toeristische logies zoals bedoeld in het decreet van 5 februari 2016) personeelsleden van Toerisme Vlaanderen worden aangewezen als toezichthouders in de zin van artikel 8, § 2, eerste lid, 1°, van het KVH. Daarnaast volgt uit datzelfde artikel 3 dat enkel nog personeelsleden van de politiediensten vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het KVH kunnen worden aangewezen als toezichthouder, maar zoals uiteengezet in opmerking 7.1 worden zij hier niet gevisieerd.

De generieke term “de entiteit of instantie die hen als toezichthouder heeft aangesteld” die nu wordt gebruikt in artikel 4 kan dan ook worden vervangen door een verwijzing naar de instantie die daadwerkelijk de beoogde toezichthouders kan aanstellen, namelijk de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen.

Artikel 5

8. Onder voorbehoud van wat in opmerking 3.3 is opgemerkt over de rechtsgrond, moet worden opgemerkt dat artikel 5, §§ 3 en 4, een erkenningsregeling invoert voor een dienstverrichter. Hoewel de erkenningsregeling voor opleidingsinstellingen vermeld in die bepalingen opleidingen betreft voor personen die toezicht zullen houden op de naleving van regelgeving, betreffen die opleidingen niet zelf de uitoefening van het openbaar gezag. Bijgevolg

zijn die opleidingen niet uitgesloten van het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn³ krachtens artikel 2, lid 2, i), van die richtlijn. Aangezien het op basis van het ontwerp nog onduidelijk is op welke instellingen een beroep zal worden gedaan en tegen welke vergoeding, kan op dit ogenblik evenmin worden aangenomen dat het noodzakelijkerwijs gaat om een niet-economische dienst van algemeen belang in de zin van artikel 2, lid 2, a), van die richtlijn. Bijgevolg moet de steller van het ontwerp de erkenningsregeling kunnen verantwoorden in het licht van artikel 16, lid 1, derde alinea, van de dienstenrichtlijn, en moet erop worden toegezien dat bij de verdere uitwerking van de erkenningsregeling door de minister overeenkomstig artikel 5, § 4, tweede lid, van het ontwerp de andere voorwaarden van de dienstenrichtlijn worden nageleefd.

9. Artikel 5, § 6, eerste lid, van het ontwerp voorziet erin dat de in paragraaf 2 vermelde opleidingsvereisten van toepassing worden één jaar nadat een of meer instellingen zijn erkend conform paragraaf 3.

Indien het in opmerking 3.3.2 vermelde decreet niet wordt afgewacht, dient deze bepaling te worden aangepast gelet op het rechtsgrondprobleem dat kleeft aan die paragraaf 3.

10. Artikel 5, § 6, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de in artikel 5, § 2, van het ontwerp bepaalde opleidingsvereisten niet gelden voor de personen vermeld in artikel 107, eerste en tweede lid, van het KVH.⁴

De steller van het ontwerp dient na te gaan of er thans personeelsleden van Toerisme Vlaanderen zijn die onder de regeling van artikel 107, eerste en tweede lid, van het KVH vallen en, in het bevestigende geval, op basis van welke regelgeving.

Indien zou blijken dat er geen personen zijn die voor de van toepassingsstelling van het KVH waren aangesteld als officier van gerechtelijke politie of officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, met betrekking tot de handhaving van het Logiesdecreet, is het zinloos om de personen vermeld in artikel 107, tweede lid, van het KVH uit te sluiten van de opleidingsvereisten, zodat dit voorschrift dan beter kan worden weggelaten.

11. Artikel 5, § 6, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat de in het derde lid bedoelde personen de in dat artikel vermelde modules en opleidingen volgen zodra ze daarvoor worden

³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

⁴ Artikel 107, eerste en tweede lid, van het KVH luidt als volgt:

“Gedurende een termijn van maximum 5 jaar na de van toepassingstelling van dit decreet, en behoudens andersluidende bepalingen in Vlaamse regelgeving, verkrijgen de personen die voor de van toepassingstelling van dit decreet op basis van Vlaamse regelgeving bevoegd waren om proces-verbaal of verslag van vaststelling met betrekking tot bepaalde misdrijven, inbreuken of normschendingen op te stellen, voor deze misdrijven, inbreuken of normschendingen van rechtswege de hoedanigheid van toezichthouder, zolang zij voldoen aan de voorwaarden van dit decreet om in die functie te worden aangesteld en voor de lopende duurtijd van hun aanstelling, tot aan de opheffing ervan.

Gedurende een termijn van maximum 5 jaar na de van toepassingstelling van dit decreet, en behoudens andersluidende bepalingen in Vlaamse regelgeving, blijven de personen die voor de van toepassingsstelling van dit decreet op basis van Vlaamse regelgeving waren aangesteld als officier van gerechtelijke politie of officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, met betrekking tot bepaalde misdrijven, inbreuken of normschendingen op te stellen, deze hoedanigheid behouden, zolang zij voldoen aan de voorwaarden van dit decreet om in die functie te worden aangesteld en voor de lopende duurtijd van hun aanstelling, tot aan de opheffing ervan.”

opgeroepen door het agentschap. De vraag rijst hoe dit lid zich verhoudt tot het derde lid, dat stelt dat de opleidingsvereisten juist niet gelden voor deze personen, en of beide leden elkaar bijgevolg niet tegenspreken.

Wellicht is het de bedoeling dat de opleidingsvereisten niet gelden op het ogenblik van de aanstelling van de in artikel 5, § 6, derde lid, van het ontwerp bedoelde personen, maar kunnen zij later alsnog worden opgedragen om bepaalde of alle modules te volgen.⁵

Het strekt tot aanbeveling om dat beter tot uiting te brengen in de tekst van het ontwerp en ook nog te verduidelijken dat de verplichting voor de in artikel 5, § 6, derde lid, bedoelde personen tot het volgen van modules, niet noodzakelijk alle modules bepaald in paragraaf 2 betreft. Dat kan door het derde en vierde lid samen te voegen als volgt:

“De opleidingsvereisten, vermeld in paragraaf 2, gelden niet voor de aanwijzing als toezichthouder van personen vermeld in artikel 107, eerste [en tweede]⁶ lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023. Deze personen volgen niettemin modules en opleidingen, vermeld in dit artikel, zodra ze daarvoor worden opgeroepen door het agentschap.”

12. Artikel 5, § 7, tweede lid, van het ontwerp verleent aan de minister de bevoegdheid om een lijst met diploma's en getuigschriften te bepalen, waarvan de houders vrijgesteld zijn van alle of bepaalde opleidingsmodules. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Deze subdelegatie kan dan ook enkel worden aanvaard indien het de bedoeling is om diploma's en getuigschriften voor gelijkwaardige opleidingen gelijk te stellen aan de opleidingen en modules in paragraaf 2 van artikel 5. Het verdient daarom aanbeveling om in die bepaling het woord “gelijkwaardige” in te voegen voor de woorden “diploma's en getuigschriften”.

13. De vraag rijst of het de bedoeling is – zoals artikel 5, § 9, van het ontwerp nu suggereert – dat de personen die krachtens artikel 5, § 6, derde lid, van het ontwerp niet onderworpen zijn aan de opleidingsvereisten, vermeld in artikel 5, § 2, van het ontwerp, niettemin wel worden onderworpen aan de regeling inzake bijscholing. Dat wordt het best verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

14. Artikel 5, § 9, van het ontwerp voorziet in een oproeping van toezichthouders door Toerisme Vlaanderen, hoewel dat verder geen rol speelt bij de organisatie van de opleiding. De steller van het ontwerp dient na te gaan of dit geen vergissing is.

⁵ Zie in die zin adv.RvS 77.952/1/V van 18 augustus 2025 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de handhaving van het integraal handelsvestigingsbeleid’, opmerking 14.

⁶ Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek bedoeld in opmerking 10.

Artikelen 7 en 8

15. Artikel 7 bepaalt dat de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen en de personeelsleden van Toerisme Vlaanderen die hij aanwijst, optreden als herstellinstantie als vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van 5 februari 2016.

Artikel 8, eerste lid, bepaalt dat herstelschikkingen worden bekrachtigd door de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen. In afwijking daarvan bepaalt het tweede lid dat deze worden bekrachtigd door de Vlaamse minister, bevoegd voor toerisme of zijn gemachtigde, als de financiële tegenwaarde van de publieke schade die feitelijk onhersteld blijft een begroot bedrag van meer dan 500.000 euro overstijgt.

Aan de gemachtigde is gevraagd of deze artikelen ertoe leiden dat de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen in bepaalde gevallen zijn eigen herstelschikking genomen op grond van artikel 7 moet bekrachtigen op grond van artikel 8 en of er geen functiescheiding is.

De gemachtigde antwoordde:

“De functie van herstellinstantie omvat naast de bevoegdheid tot het sluiten van herstelschikkingen, ook tal van andere belangrijke bevoegdheden zoals het vorderen van gerechtelijke herstel- of beveiligingsmaatregelen, het opleggen van bestuurlijke herstel- of beveiligingsmaatregelen en het bekrachtigen van beveiligingsmaatregelen, gegeven door toezichthouders. Wanneer het onpartijdigheidsbeginsel dat vereist, kan de leidend ambtenaar het sluiten van een herstelschikking als onderdeel van een veel breder bevoegdheidspakket overlaten aan een andere bevoegde herstellinstantie.”

Aangezien alle herstelschikkingen met een begroot bedrag tot 500.000 euro die uitgaan van een herstellinstantie van de Vlaamse overheid moeten worden bekrachtigd door de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen, lijkt het uitgesloten dat diezelfde leidend ambtenaar kan worden aangewezen als herstellinstantie in deze. De bekrachtiging verliest immers deels haar toegevoegde waarde wanneer éénzelfde persoon de herstelschikking zowel kan sluiten als bekrachtigen. Het onpartijdigheidsbeginsel – dat de persoonlijke onpartijdigheid waarborgt van de personeelsleden en van de bestuurlijke organen die mee een beslissing nemen – verzet zich hiertegen.

Bijgevolg dienen de artikelen 7 en 8 te worden herwerkt. Een oplossing kan zijn om voor de herstelschikkingen een getrappt systeem in te voeren, waarbij de herstelschikkingen tot 500 000 euro worden gesloten door de daartoe aangewezen personeelsleden van Toerisme Vlaanderen, met bekrachtiging door de leidend ambtenaar, en de herstelschikkingen die dat bedrag te boven gaan worden gesloten door de leidend ambtenaar, met bekrachtiging door de minister.

Artikel 10

16.1. Luidens dit artikel kunnen de Vlaamse minister, bevoegd voor het toerisme, en de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie en handhaving, elk wat hem of haar betreft, de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid KVH, vaststellen in een omzendbrief, als ze alleen

de gewenste toepassing of voorgenomen interpretatie betreffen van de regels voor de handhaving van het Logiesdecreet.

Artikel 76, eerste lid, van het KVH bepaalt dat de Vlaamse Regering algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel kan vastleggen. Die beleidslijnen zijn bindend voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties.

In de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds op dat het vaststellen van de voormelde algemene beleidslijnen niet zonder enige beperking kan worden gedelegeerd aan individuele ministers. Er kan immers niet zonder meer worden aangenomen dat het zal gaan om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

Daar werd aan toegevoegd dat de beoogde “aanvulling” en “concretisering” van dergelijke, in beginsel dus door de Vlaamse Regering vast te stellen, algemene beleidslijnen in een handhavingsprogramma, wel aan individuele ministers kan worden gedelegeerd, in zoverre het gaat om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang (of in zoverre het slechts de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels zou betreffen).⁷

Dit laatste sluit aan bij de logica van artikel 76, tweede lid, van het KVH, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering voor de Vlaamse regelgeving die ze aanwijst nadere regels kan bepalen voor het vaststellen van de in het eerste lid bedoelde algemene beleidslijnen, de verdere concretisering van beleidslijnen in handhavingsprogramma's, de rapportering over de uitvoering van deze beleidslijnen en programma's, en de organisatie van netwerk- en kennisfora.

16.2. Vermits er uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de omzendbrieven die de Vlaamse ministers, ieder wat hem of haar betreft, kunnen opstellen op basis van artikel 10 van het ontwerp, alleen betrekking kunnen hebben op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels voor de handhaving van het Logiesdecreet, wordt er op het eerste gezicht met deze adviezen rekening gehouden.

Doordat echter ook gesteld wordt dat in die omzendbrief de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, *eerste lid*, van het KVH – die zoals gezegd betrekking kunnen hebben op het geheel van het toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel – zullen worden vastgesteld, ontstaat hierover echter verwarring. De logica lijkt immers te moeten zijn dat het hier net niet over de algemene beleidslijnen in de zin van artikel 76, eerste lid, gaat, die de Vlaamse Regering eerst zal moeten vaststellen, maar over sectorspecifieke concretisering

⁷ Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerkingen 20.1-20.3.1; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varend erfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerkingen 16.1-16.3.1.

daarvan in de zin van artikel 76, tweede lid, van het KVH, dat ook als rechtsgrond wordt aangevoerd.

16.3. Aan de gemachtigde is gevraagd hoe de ontworpen bepaling die stelt dat de twee betrokken ministers “elk wat hem of haar betreft” algemene beleidslijnen vaststellen, spoort met artikel 76 van het KVH dat stelt dat het gaat om algemene beleidslijnen die door de Vlaamse Regering zijn vastgesteld.

De gemachtigde antwoordde:

“Gevolg gevend aan de adviezen van de RvS met nrs. 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, werd de delegatie aan de individuele ministers beperkt tot beleidslijnen die enkel handelen over het bepalen van de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de toe te passen handhavingsregels.

Dat de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid KVH, geen dergelijke inhoud kunnen hebben, blijkt nergens uit de tekst van artikel 76 KVH. Het kenmerk van deze regels is dat zij a) algemeen zijn, d.i. niet toegespitst op een specifiek geval, b) beleidslijnen zijn, waarvan met motivering kan worden afwijken, en c) bindend zijn voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties in de zin van het KVH, ongeacht het overheidsniveau waartoe zij behoren. Handhavingsprogramma's worden doorgaans opgesteld door en voor een bepaald overheidsniveau of organisatie, en kunnen daardoor concreter zijn.

Zo valt niet in te zien waarom de minister van Justitie en Handhaving bv. geen algemene beleidsregels rond de interpretatie van artikel 22 KVH zou kunnen uitwerken in een omzendbrief, die geldt voor alle inhoudelijke decreten waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 10 van het ontwerp geldt.

Dat het toepassingsgebied van artikel 10 beperkt is tot de regels voor de handhaving van het Logiesdecreet, vloeit voort uit het feit dat het ontwerp geeft uitvoering aan het KVH in de mate waarin het Logiesdecreet dat van toepassing verklaart.”

16.4. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt opnieuw de spanning die bestaat tussen het nemen van sectorspecifieke regelingen en algemene handhavingsrichtlijnen. Het nemen van een omzendbrief rond de interpretatie van artikel 22 KVH die geldt voor alle inhoudelijke decreten waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 10 van het ontwerp geldt, lijkt niet de bedoeling van een machtiging die alleen betrekking heeft op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels voor de handhaving van het Logiesdecreet, en doet veronderstellen dat door de minister op een hele reeks sectorspecifieke machtigingen samen een beroep wordt gedaan om algemene handhavingsrichtlijnen vast te stellen, wat de kans vergroot dat in dit kader niet enkel regels van bijkomstige aard of van beperkt belang zouden worden aangenomen. Gelet op de verwijzingen die in verschillende artikelen van het KVH worden opgenomen naar “de algemene beleidslijnen vermeld in hoofdstuk 8”,⁸ en het gewicht dat daaraan gegeven wordt in het KVH, strekt het bovendien tot aanbeveling om deze categorie duidelijk af te bakenen.

⁸ Zie de artikelen 10, § 2, eerste lid, 36, tweede lid, en 87, § 1, van het KVH.

De verwijzing naar de “algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid van het [KVH]” wordt dus beter weggelaten uit artikel 10 van het ontwerp. Veeleer gaat het om de in artikel 76, tweede lid, van het KVH bedoelde concretisering van die beleidslijnen in het handhavingsprogramma voor de handhaving van het Logiesdecreet.

Bovendien moet – in navolging van de reeds aangehaalde adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024 – worden opgemerkt dat de door de minister aan te nemen concretisering van de beleidslijnen geacht moeten worden een verordenend karakter te hebben, zodat ze moeten worden genomen bij ministerieel besluit, en niet kunnen worden vastgesteld bij omzendbrief.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH