

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft : Vlaams bestuurlijk sanctieregister**

De uitbouw van een Vlaams bestuurlijk sanctieregister, voorzien in artikel 74 e.v. van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving, is noodzakelijk om op een gestructureerde wijze data raadpleegbaar te maken die nodig zijn voor

- a) Een efficiënte wisselwerking tussen de strafrechtelijke en de bestuurlijke handhaving
- b) De werking van een verder uit te bouwen Kruispuntbank Handhaving

Informatie-Vlaanderen voerde hiervoor in 2020 een business-case uit, die uitmondde in een business architectuur, een technische en conceptuele architectuur, een roadmap, een planning en kosteninschatting.

Deze nota Vlaamse Regering heeft als doel het nodige engagement te bekomen van alle Vlaamse ministers om de informatie over de bestuurlijke sancties die tot hun bevoegdheid behoren via het bestuurlijk sanctieregister raadpleegbaar te maken.

## 1.SITUERING

### 1.1. REGEERAKKOORD 2019-2024

*We zullen actief pleiten voor een kader inzake gegevensuitwisseling tussen overheden, zodat alle overheden hun handhavingsbevoegdheden ten volle kunnen benutten.*

*Het bestuurlijk sanctieregister wordt uitgerold als een Kruispuntbank Handhaving waar de relevante actoren inzake bestuurlijke politie toegang toe hebben met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming.*

### 1.2. BELEIDSNOTA JUSTITIE EN HANDHAVING 2019 - 2024

#### 6.2.1.2 OD 2. Monitoring en evaluatie van strafrechtelijke en bestuurlijke prioriteiten

*Ik zal er tevens voor zorgen dat er in uitvoering van artikel 74 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving een bestuurlijk sanctieregister wordt uitgerold als een Kruispuntbank Handhaving. Ik zal daarbij gebruik maken van de jaarverslagen van de Vlaamse vervolgingsinstanties en verschaf alle relevante actoren inzake bestuurlijke politie toegang tot deze kruispuntbank, met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming.*

#### 6.4.1.2 OD 2. Samenwerkingsakkoorden afsluiten voor een vlotte informatiedeling

*Alle initiatieven in het kader van bestuurlijke handhaving staan of vallen met informatievergaring en -deling, net omdat er zoveel partijen betrokken zijn. Ik zorg daarom voor de nodige samenwerkingsakkoorden voor de uitwisseling van relevante informatie tussen de bestuurlijke overheden onderling (bv. tussen de fiscale administraties en de regionale en lokale overheden), tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden en diensten (bv. mededeling van gerechtelijke antecedenten of lopende dossiers) en tussen de relevante private actoren en de bestuurlijke overheden (bv. energiebedrijven, verzekeringsondernemingen, autohersteldiensten, enzovoort). Ik wil een geëngageerde en betrouwbare partner zijn van lokale overheden, andere deelstaten, de federale overheid en internationale partners in de strijd tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit. Daarom zal ik actief pleiten voor een kader inzake gegevensuitwisseling tussen overheden, zodat alle overheden hun handhavingsbevoegdheden ten volle kunnen benutten. Daarbij worden, onverkort, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het beroepsgeheim en het geheim van het onderzoek gerespecteerd.*

*Ik laat bovendien onderzoeken op welke wijze het bestuurlijk sanctieregister kan worden uitgebreid en dit zowel wat de gegevens zelf betreft als de verwerking (datamining) ervan. Voor de technische uitwerking tot een Kruispuntbank Handhaving zal ik het agentschap Informatie Vlaanderen betrekken. Relevante actoren inzake bestuurlijke politie krijgen hiertoe toegang, dit ook met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming.*

### 1.3. BBT JUSTITIE EN HANDHAVING 2020 - 2021

#### 1.1.2 OD 2. Monitoring en evaluatie van strafrechtelijke en bestuurlijke prioriteiten

*De functionele, financiële en juridische analyse voor de implementatie van het bestuurlijk sanctieregister, zoals voorzien in artikel 74 van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving, is opgestart in samenwerking met het agentschap Informatie Vlaanderen. De resultaten van fase 1, de functionele analyse, worden verwacht tegen begin november. Momenteel is ook de voorbereiding van fase 2, de juridische en financiële analyse, in volle opstart zodat deze fase onmiddellijk kan aanvangen na het afronden van fase 1. De volledige analyse zal worden afgerond in het voorjaar van 2021.*

*In het kader van deze analyse werden uiteenlopende stakeholders op Vlaams, federaal en lokaal niveau bevroegd. Deze bevraging ging verder dan de informatienoden in het kader van het bestuurlijk sanctieregister. De bekomen informatie zal mede gebruikt worden in het onderzoek naar de mogelijke uitrol van het sanctieregister naar een meer omvattende Kruispuntbank Handhaving, waartoe alle relevante actoren inzake bestuurlijke politie toegang zouden krijgen, met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming. Het bestuurlijk sanctieregister zal alvast worden uitgebouwd op een zodanige wijze dat de gegevens later kunnen worden gekruist in de kruispuntbank.*

## **2. INHOUD**

### 2.1. SANCTIEREGISTER

Het belang van de bestuurlijke handhaving, via bestuurlijke beboeting en bestuurlijke maatregelen, neemt gestaag toe, o.m. als alternatief voor een strafrechtelijke handhaving. Feiten die een grote ongewenste maatschappelijke impact hebben worden steeds vaker bestuurlijk

afgehandeld, waarbij de bestuurlijke sancties niet hoeven onder te doen voor de strafrechtelijke sancties.

Op 22 maart 2019 werd het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving goedgekeurd (hierna: kaderdecreet), waarmee een stroomlijning van de bestuurlijke handhaving wordt betracht. In dit kaderdecreet is ook de oprichting van een bestuurlijk sanctieregister voorzien (artikel 74 e.v.). Dit sanctieregister heeft in het kaderdecreet de functie:

- de wisselwerking tussen de strafrechtelijke en de bestuurlijke handhaving te faciliteren. Het sanctieregister moet toelaten dat de strafrechtelijke autoriteiten op de hoogte zijn van de beslissingen in het bestuurlijke spoor, zodat een dubbele vervolging kan worden vermeden;
- de strafrechtelijke autoriteiten en de bevoegde bestuurlijke instanties, de bestuurlijke beboetingsinstanties en de intrekingsautoriteiten de nodige informatie te verstrekken over eerder opgelegde sancties, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij de sanctietoemeting. Terwijl het (federale) strafregister een overzicht biedt van strafrechtelijke veroordelingen, ontbreekt een dergelijk overzicht voor de bestuurlijke sancties.
- een betere rapportering mogelijk te maken voor het (operationeel) management, ter beantwoording van parlementaire vragen, voor beleidsmatige en strategische analyses;
- de gerechtelijke en bestuurlijke politie informatie te verstrekken in het kader van hun opdrachten. Ook hier geldt de vaststelling dat een bestuurlijke tegenhanger van het strafregister ontbreekt.

Het bestuurlijk sanctieregister zal daarnaast, zoals voorzien in het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024, een cruciale rol spelen bij de voeding van de nog op te richten Kruispuntbank Handhaving in het kader van de bestuurlijke handhaving van de georganiseerde criminaliteit. Hoewel de Kruispuntbank Handhaving zich nog in de conceptfase bevindt, zal bij de technische uitwerking van het bestuurlijke sanctieregister maximaal rekening worden gehouden met het gegeven dat bepaalde data uit het bestuurlijk sanctieregister in de toekomst ook via de Kruispuntbank Handhaving moet kunnen worden ontsloten en “gekruist” met andere informatie.

Het bestuurlijk sanctieregister kan zijn rol maar ten volle spelen als daarin alle bestuurlijke vervolgingsbeslissingen en bestuurlijke sancties worden opgenomen die het gevolg zijn van gepleegde feiten die een overtreding vormen op basis van Vlaamse regelgeving, ongeacht of het kaderdecreet voor het overige van toepassing is op de betreffende materie. De scope van het sanctieregister is m.a.w. de beslissingen m.b.t. administratieve boetes op basis van Vlaamse regelgeving in één register te vatten, met opgave van de identificatiegegevens, een (korte) omschrijving van de feiten, de beslissing omtrent de bestuurlijke sanctie (geen sanctie of het bedrag van de sanctie) of de integraal betaalde voorstellen tot betaling van een geldsom (zie artikel 75 KBH).

Tijdens het business-case-project (zie 2.2) bleek dat er bij alle handhavingpartners een draagvlak bestaat voor de uitbouw van een dergelijk bestuurlijk sanctieregister: eigen inspectiediensten, lokale overheden, politie, openbaar ministerie enz..

In zijn advies stelt de Inspecteur van Financiën dat een periodieke audit, uit te voeren door een externe auditinstantie, moet worden voorzien. De Inspecteur pleit ervoor om deze verplichting op te nemen in het kaderdecreet. Omdat de conceptuele architectuur de implementatie van de “MAGDA legal logging component” voorziet, zal het hoe dan ook reeds mogelijk zijn na te gaan wie welke data binnen het register heeft bekeken en voor welke affiniteit. De veiligheidsconsulent

en eventuele andere gemachtigden kunnen deze logging raadplegen en ook jaarlijks steekproefgewijs de dossierbehandelaars ondervragen over bepaalde opzoeking. Daarnaast is er veel aandacht voor de beveiliging van de toepassing zelf, organisatorisch (bv: beheerders van de toepassing hebben geen toegang tot de databank zelf), via “privacy en security by design” en door audit op “security breaches”.

De conceptuele architectuur van het bestuurlijk sanctieregister is bijgevolg reeds zo opgevat dat zij audits faciliteert.

## 2.2. BUSINESS CASE BESTUURLIJK SANCTIEREGISTER

De operationalisering van een Vlaams bestuurlijk sanctieregister gaat gepaard met belangrijke organisatorische en technische uitdagingen. Via een business case, uitgevoerd door Informatie Vlaanderen in samenwerking met het project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid in de loop van 2020, werden alle belanghebbenden geïdentificeerd en samengebracht om de operationalisering van het bestuurlijk sanctieregister voor te bereiden en te faciliteren. Daarbij werd rekening gehouden met de ambitie van de Vlaamse regering om een Kruispuntbank Handhaving uit te bouwen.

In de business case werd, met inbreng van alle partners, een business architectuur uitgewerkt die de basis vormt voor de meer technische, conceptuele architectuur (zie bijlage).

Na het vooronderzoek (waarin ook de diensten van het strafregister werden betrokken), werden drie thematische werkgroepen georganiseerd met de verschillende belanghebbenden om in co-creatie te komen tot een gevalideerd informatiemodel voor een Vlaams bestuurlijk sanctieregister.

## 2.3. VOLGENDE STAPPEN

De business case sloot af met een roadmap, planning en kosteninschatting (zie bijlage).

De kosten voor de uitbouw van het bestuurlijk sanctieregister zijn slechts verantwoord als er voldoende garantie is dat daarin de informatie over alle bestuurlijke sancties die gebaseerd zijn op Vlaamse regelgeving kan worden teruggevonden. Zonder leveranciers en afnemers is er geen volwaardig Vlaams bestuurlijk sanctieregister.

Dit veronderstelt eerst en vooral een sterk engagement van alle Vlaamse ministers om de informatie<sup>1</sup> over de bestuurlijke sancties die tot hun bevoegdheid behoren via het bestuurlijk sanctieregister raadpleegbaar te maken, gefaseerd per materie en volgens af te spreken prioriteiten, te beginnen bij die materies die een belangrijke bestuurlijke vervolgingsgraad hebben, materies waarvoor relatief hoge bestuurlijke sancties worden voorzien en materies die relevant (kunnen) zijn in functie van een latere integriteitsbeoordeling in het kader van bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit.

Het sanctieregister kan functioneren zonder dat het noodzakelijk is om in te treden in het kaderdecreet bestuurlijke handhaving.

---

<sup>1</sup> Het betreft de informatie die volgens het kaderdecreet bestuurlijke handhaving wordt opgenomen in het bestuurlijk sanctieregister.

Daarenboven zijn er verre gaande afspraken nodig tussen de beheerder en de leveranciers/afnemers volgens een duidelijk samenwerkingsmodel, waarbij rekening moet worden gehouden met de maturiteit en de eigenheid van de verschillende stakeholders.

Om de informatie m.b.t. bestuurlijke vervolging en sanctionering voor de gehele Vlaamse regelgeving te kunnen opnemen in het verder te ontwikkelen bestuurlijk sanctieregister is het noodzakelijk dat alle ministers zich ertoe verbinden hier hun medewerking voor te verlenen.

De impact voor leveranciers/afnemers van het bestuurlijk sanctieregister wordt zo minimaal mogelijk gehouden door:

- Het gemeenschappelijk informatiemodel participatief met alle betrokken partijen te ontwerpen (reeds 3 werkgroepen gehad);
- In de conceptuele architectuur 2 parallele systemen te voorzien voor aanleveren en afnemen van gegevens. Dit kan automatisch door koppeling van een eigen applicatie (in de meeste gevallen is dit een dossieropvolgingsstelsel) met het sanctieregister. Op deze manier blijft de leverancier werken in zijn eigen systeem en vloeit de informatie automatisch door naar het sanctieregister. Voor leveranciers die geen automatische koppeling kunnen realiseren met het register wordt het mogelijk om manueel informatie aan te leveren via "Magda Online". Deze 2 manieren worden voorzien omdat er een grote diversiteit aan systemen en aan maturiteitsniveau's is;
- Ondersteuning te voorzien bij een aansluiting. Dit is vooral van toepassing bij de automatische aansluitingen (dit is ook al begroot in de kosteninschatting).

Dit neemt echter niet weg dat ook aan de kant van de leveranciers en afnemers noodzakelijke investeringen zullen moeten gedaan worden om aan te sluiten op sanctieregister (bijvoorbeeld: de technische aansluiting op de API sanctieregister vereist ook ontwikkelkosten aan hun kant, alignering met informatiemodel sanctieregister, correcties bij terugmeldingen).

In de kosteninschatting zijn de eventuele aanpassingen die nodig zijn bij de betrokken entiteiten voor het aanleveren en/of afnemen van sanctie-informatie nog niet begroot. Het is vandaag moeilijk de precieze impact hiervan in te schatten omdat er nog onvoldoende zicht op is wie op welke manier zal aansluiten op het bestuurlijk sanctieregister. Het is wel de bedoeling hier een duidelijk zicht op te krijgen in de eerste fase van het project en dan ook een gedetailleerde impactanalyse te doen.

Informatie Vlaanderen deed bij de kosteninschatting de assumptie van 5 aansluitingen in jaar 1, 3 extra in jaar 2 en dan 2 extra/jaar. Het gaat hier dan voornamelijk om automatische aansluitingen die een intensiever ondersteuningstraject vergen omdat ze vaak gepaard gaan met technische aanpassingen in hun systemen. Bij de manuele aansluitingen zal de ondersteuning eerder beperkt blijven tot een infosessie over het gebruik van magda online.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

De kosten voor de verdere uitbouw van het bestuurlijk sanctieregister worden geraamd als volgt:

<b>KOSTENINSCHATTING</b>	
<b>FASE 1: Projectinitiatie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie-architectuur (49k)</li> <li>- Juridische analyse (22k)</li> <li>- Voorbereiding aansluitingen (22k)</li> <li>- Projecttaken (PM – 20k)</li> </ul>	<b>125.000</b>
<b>FASE 1: Projectinitiatie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkings- en financieringsmodel (BA + PO)</li> </ul>	<b>100.000</b>
<b>FASE 2: Bouw Sanctieregister</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bouw register + API</li> <li>- Opzetten Magda services</li> <li>- Uitwerken Front (via Magda online)</li> <li>- Integratie Mijn Burgerprofiel</li> <li>- Rapportering</li> <li>- Projecttaken</li> <li>- Ondersteuning aansluitingen</li> <li>- Exclusief module aanvragen sanctie-informatie</li> </ul>	<b>1.445.000</b>
<b>FASE 2: Module aanvragen sanctie-informatie</b>	<b>400.000</b>
<b>FASE 3: Exploitatie en beheer</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolutief onderhoud</li> <li>- Infrastructuur</li> <li>- Ondersteuning aansluitingen</li> <li>- Projecttaken</li> </ul>	<b>450.000/jaar</b>

De middelen die zijn voorzien vanuit de relanceprovisie voor het project enkelbanden (nr. 117) bedragen in totaal 4 miljoen euro. Omdat de éénmalige IT investering in het digitaal dossiersysteem van het elektronisch toezicht – Siset 2.0 – op een onderbenutting van personeelskosten kunnen genomen worden, wordt er heden voorgesteld om de eenmalige kosten (2.070.000 euro) van het voorliggend sanctieregister aan te rekenen op de kredieten van de relanceprovisie en daartoe de nodige herverdelingen te voorzien vanop de relanceprovisie. De recurrente kostprijs van 450.000 euro per jaar wordt gedragen op de reguliere werkingskredieten van Justitie, op het begrotingsartikel GB0-1GAE2ZZ-WT.

Subsidies voor lokale besturen worden niet voorzien. Hun rol bij het voeden van het sanctieregister blijft immers beperkt tot de gevallen waarin de gemeentelijk sanctionerend ambtenaar een gemeentelijke administratieve geldboete oplegt met toepassing van artikel 62 kaderdecreet, d.w.z. enkel die boetes waarvoor de GAS-procedure kan worden gebruikt voor het opleggen van een administratieve boete op basis van Vlaamse regelgeving. Dit kan enkel in die gevallen waarin het theoretische maximum van de boete, voorzien in het inhoudelijke decreet, het maximum van de Gas-boete niet overschrijdt. Op dit ogenblik is er nog geen toepassing gemaakt van de in artikel 62 voorziene mogelijkheid. Ook de toekomstig te verwachten volumes zijn niet van die aard dat een geautomatiseerde aansluiting op de API sanctieregister noodzakelijk is.

Ook de kostprijs voor de koppelingen met de departementen en agentschappen moet worden opgevangen binnen de reguliere middelen.

De Inspectie van Financiën gaf op 12 mei 2021 een positief advies.

Het begrotingsakkoord werd bekomen op 7 juni 2021.

## B. ESR-TOETS

Er is geen bijkomende ESR-weerslag.

## C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De voorstellen hebben geen weerslag op het personeel van de Vlaamse overheid.

## D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De voorstellen hebben geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

# **4. VOORSTEL VAN BESLISSING:**

De Vlaamse regering beslist:

- in te stemmen met de herverdeling uit de relanceprovisie van een bedrag van 2.070.000 EURO om de ontwikkeling van het bestuurlijk sanctieregister te financieren;
- dat de informatie m.b.t. bestuurlijke vervolging en sanctionering voor de gehele Vlaamse regelgeving wordt opgenomen in het verder te ontwikkelen bestuurlijk sanctieregister overeenkomstig punt 2.3 van deze nota en dat alle ministers hier hun medewerking voor verlenen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,

Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlage:

- Eindrapport *Business Case Bestuurlijk sanctieregister* van Informatie Vlaanderen, d.d. 25 februari 2021