

Oprichting interfederale ambtelijke thematische werkgroepen**Bijlage – beknopte duiding bij de werkgroep Justitie & Handhaving**

Onderstaande betreft in hoofdbeveiliging een samenvatting van de ambtelijke nota die werd opgemaakt door de Vlaamse administratie, naar aanleiding van de afspraak in het Overlegcomité van 8 september 2021 (OC 20210809 – punt 5). Zie luik F en G van fiche 1 ‘Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie’. In deze fiche wordt de voorgestelde onderzoeksagenda beschreven.

Luik 1: Knelpunten in de huidige bevoegdheidsverdeling in verband met (de organisatie en werking van) de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

- De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is onderhevig aan omstandigheden binnen de Federale overheid die de realisatie van het aanbod beïnvloeden: overbevolking, ontoereikende of ontbrekende infrastructuur, incidenten, sociale acties en afwezigheid van penitentiaire personeel. De Vlaamse overheid en de federale staat moeten verregaand samenwerken en een **gezamenlijke visie** uitwerken over detentie. Niet alleen over het hulp- en dienstverleningsaanbod, maar ook over de beveiliging, de infrastructuur, de modaliteiten van de uitvoering van detentie. Nu wordt de Vlaamse Gemeenschap daar te weinig in betrokken;
- Bij de planning, bouw en **conceptualisering van nieuwe gevangenissen** en/of andere detentievormen is de tijdige inbreng vanuit hulp- en dienstverlening onmisbaar wil de infrastructuur en het detentiebeleid geschikt zijn voor de organisatie van het aanbod van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De capaciteitsuitbreiding en/of verandering van het penitentiaire landschap heeft effect op de werking en middelen van de Vlaamse Gemeenschap. Nu wordt de Vlaamse Gemeenschap pas in de eindfase betrokken, waardoor er soms al beslissingen werden genomen die tegen een efficiënte hulp- en dienstverlening indruisen.
- De Vlaamse overheid dient betrokken te worden bij het opstellen van de bepalingen die uitvoering geven aan de **basiswet** en die implicaties hebben voor het beleid en de dienstverlening van de Vlaamse Gemeenschap (hulpverlening, gezondheidszorg, opleiding, vorming, arbeidstoeleiding, ontspanning, ...);
- Er dient onderzocht te worden welke budgettaire afspraken gemaakt kunnen worden tussen FOD Justitie en de Vlaamse Gemeenschap voor wat betreft de besteding van het **Steunfonds** voor de organisatie van hulp- en dienstverlenend groepsaanbod aan gedetineerden.

Luik 2: Knelpunten in de huidige bevoegdheidsverdeling in verband met (de organisatie en werking van) de justitiehuisen en het elektronisch toezicht

- Sinds de zesde staatshervorming zijn de Gemeenschappen bevoegd voor de justitiehuisen en van de bevoegde dienst voor het elektronisch toezicht. Er worden nog dikwijls knelpunten ervaren in de afstemming tussen het bepalen van de opdrachten van de justitiehuisen (federale bevoegdheid) en de organisatie en uitvoering van deze opdrachten (gemeenschapsbevoegdheid). De Gemeenschappen worden nog dikwijls te laat of onvolwaardig betrokken bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving met een **impact op de uitvoeringscapaciteit van de Gemeenschappen**:
 - De toepassing van alternatieve straffen kende een sterke opmars in de afgelopen jaren. Verschillende (federale) regelgevende initiatieven zullen het aantal alternatieve straffen in de toekomst alleen maar doen toenemen. Zo is de inwerkingtreding van de

wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie (WER) voorzien op 1 juni 2022, waardoor vrijheidsstraffen van 3 jaar of minder zullen uitgevoerd worden. Dit brengt eveneens een verhoging van het aantal mandaten met zich mee voor de Gemeenschappen. Daarnaast wordt er in het ontwerp van het nieuwe strafwetboek meer ingezet op alternatieve straffen. De huidige overbevolking in de gevangenissen zorgt eveneens in een verhoging van het aantal alternatieve straffen: de meeste gevangenisstraffen van drie jaar of minder worden bijvoorbeeld nog steeds omgezet in een elektronisch toezicht.

- De uitvoeringscapaciteit van de Gemeenschappen wordt ook onrechtstreeks beïnvloed door initiatieven op federaal niveau. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleidsintenties of sensibiliseringsacties op federaal niveau om meer gebruik te maken van alternatieve straffen of bijvoorbeeld over personele versterking van bepaalde parketten en rechtbanken. Dat leidt dikwijls tot een snelle stijging of verschuiving van de opdrachten die ter uitvoering worden overgemaakt. Ook pilootprojecten of innovatieve projecten binnen bepaalde rechtbanken en parketten doen in de praktijk een beroep op de inzet van justitieassistenten.
- Aan deze continu stijgende opdrachten voor de gemeenschappen staat evenwel **geen evenredige (federale) financiële vergoeding** tegenover. Ondanks dat beslissingen op federaal en gerechtelijk niveau gepaard gaan met extra werklast voor de Gemeenschappen, gaan deze niet gepaard met een tijdige (driejaarlijkse) en evenredige (niet-gewogen) verhoging van de dotatie of van de subsidies. Hierdoor komt de financiële last zoals bijkomende wervingen of investeringen bij een verhoogde werklast in eerste instantie bij de Vlaamse gemeenschap te liggen.
- Momenteel wordt de dotatie voor de Gemeenschappen iedere drie jaar herbekeken. Het Rekenhof moet om de drie jaar per Gemeenschap de evolutie berekenen van het aantal opdrachten van de laatste drie jaren in uitvoering van de federale wetgeving. Een belangrijk knelpunt in deze driejaarlijkse cyclus is dat snelle stijgingen of dalingen in mandaten hierdoor niet kunnen opgevangen worden. Dit bleek onder meer problematisch in kader van de coronacrisis, waarbij de justitiehuzen geconfronteerd werden met een sterke stijging in het aantal mandaten.
- In de opdracht van het Rekenhof wordt een dossier geteld als een dossier, ongeacht de zwaarte of duur hiervan. Bij wijze van voorbeeld: een werkstraf dossier van 300 uren weegt even zwaar als een werkstraf van 20 uren. Er wordt ook geen rekening gehouden met de intensiteit en investering in begeleiding, wat kan verschillen per mandaat en per dossier. Ook nieuwe mandaten, zoals de tijdelijke huisverboden, vragen prioritaire en meer intensievere opvolging, maar worden niet in rekenschap genomen. Daarnaast worden enkel dossiers geteld die expliciet voorzien zijn in een wettelijk kader. Nochtans zijn er ook vele samenwerkingsinitiatieven van de parketten en rechtbanken waarbij de Gemeenschappen geappelleerd worden om mee te werken (dus capaciteit voorzien) zonder dat deze al over een wettelijk kader beschikken (bijvoorbeeld pilootprojecten, zoals de drugopvolgingskamer of jongerenopvolgingskamers). In het verleden werd vanuit een gezamenlijk initiatief van de drie Gemeenschappen al meermaals geprobeerd om tot een weging van het aantal mandaten te komen maar gezien de strikte omschrijving van de opdracht van het Rekenhof, werd dit tot op heden nog niet gehonoreerd.
- Bij gebreke aan de nodige systemen op federaal niveau, nemen de gemeenschappen momenteel de verantwoordelijkheid om het aantal mandaten – die federaal worden opgelegd - jaarlijks kenbaar te maken aan het Rekenhof, in functie van deze dotatie.

De federale overheid dient te investeren in een systeem dat henzelf in staat stelt om het aantal mandaten te registreren. Het Rekenhof heeft meermaals vastgesteld dat er weinig vooruitgang geboekt wordt in de manier waarop het federaal niveau de mandaten registreert. Er bestaat nog altijd geen eenduidige nomenclatuur en nummering voor een registratie door alle opdrachtgevers.

- De bevoegdheid van de federale staat om steden, gemeenten en vzw's te subsidiëren voor de begeleiding van een dienstverlening, werkstraf, of opleiding, of voor een behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel, werd niet overgeheveld na de zesde staatshervorming. Deze zit momenteel vervat in een samenwerkingsprotocol met de federale overheid. De parallelle bevoegdheid van de federale overheid om zelf ook onverminderd subsidies toe te kennen zorgt voor een bijzonder **complex subsidielandschap**, waarbij het ontbreekt aan efficiëntie en transparantie. Bovendien is dit niet vervat in een dotatiesysteem en stijgen deze subsidies niet wanneer de opdrachten stijgen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de werkstraf die enorm is toegenomen maar waar de federale subsidiemiddelen voor de prestatieplaatsen hetzelfde zijn gebleven.
- De uitbetaling van een OCMW-leefloon kan geschorst worden wanneer iemand het voorwerp uitmaakt van een maatregel van vrijheidsberoving of opsluiting. Dit is logisch in hoofd van opgesloten gedetineerden, maar deze uitsluiting wordt ook toegepast op personen aan wie elektronisch toezicht is toegekend als uitvoeringsmodaliteit van een vrijheidsstraf. De gemeenschappen staan sinds de zesde staatshervorming in voor de uitbetaling van een "**dagvergoeding**" aan deze personen onder elektronisch toezicht. Deze uitkering is lager dan het leefloon. Dit systeem zorgt voor rechtsonzekerheid, verwarring en een ongelijke behandeling. Bovendien oordeelde de rechtbank van Luik onlangs dat dit geen bevoegdheid van de Gemeenschappen, maar een bevoegdheid van de federale Staat is, meer bepaald de minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie.
- Met het oog op de uitvoering van het werk van de **diensten slachtofferonthaal** is het essentieel dat de diensten een werkplek hebben en kunnen behouden binnen de gerechtsgebouwen of parketten. Vandaag is er alleen een "*gentlemen's agreement*" tussen de federale overheid en de gemeenschappen, waardoor de diensten slachtofferonthaal afhankelijk zijn van de visie van de verschillende rechtbanken zelf.

Luik 3: Knelpunten in de huidige bevoegdheidsverdeling in verband (de organisatie en werking van) het Vlaams handhavingsbeleid

- Door het strafbaar stellen van de niet-naleving van decreten wordt de **politie** automatisch bevoegd gemaakt voor de opsporing van deze misdrijven. Vlaanderen is tot op heden geen politieoverheid en kan dus geen gezag uitoefenen over de politie, Vlaanderen kan de politie niet aansturen om op te treden tegen Vlaamse misdrijven. De politie stelt bovendien steeds vaker de vraag naar een financiële tussenkomst vanuit de regionale overheid voor haar medewerking aan deze opsporing.
- De **strafrechtelijke vervolging** van Vlaamse misdrijven is volledig afhankelijk van het (onder het gezag van de federaal minister van justitie staande) parket. Dit leidt in de praktijk tot een hoge seponeringsgraad. Omdat de politieke verantwoordelijkheid ligt bij een federale minister, beschikken de parlementen van de deelstaten niet over de mogelijkheid om een (rechtstreekse) controle uit te oefenen op het strafrechtelijk beleid rond hun eigen decreten, wat een structurele verstoring van de normale verhoudingen tussen de staatsmachten inhoudt.

- De inkomsten uit **strafrechtelijke boetes** komen, tenzij anders wettelijk geregeld, de federale overheid toe. Dat geldt ook voor de veroordelingen tot een penale boete op grond van Vlaamse regelgeving, ook indien de Vlaamse handhavingsdiensten betrokken waren. De Vlaamse overheid zou (een deel van) deze ontvangsten uit strafrechtelijke boetes moeten ontvangen, zodat deze kunnen worden aangewend in het kader van een preventief, repressief of reactief handhavingsbeleid.

Luik 4: Knelpunten in de huidige bevoegdheidsverdeling in verband (de organisatie en werking van) de bestuursrechtspraak

- De Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) staat zowel achter een uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de integratie van bestaande Vlaamse bestuursrechtscolleges (zie hierna), als achter een evolutie naar een afzonderlijke Vlaamse rechterlijke macht.
- De limieten van een onafhankelijke, maar nu nog binnen de Vlaamse uitvoerende macht georganiseerde, (bestuurs)rechtspraak zijn immers stilaan in zicht. De **evolutie naar een afzonderlijke Vlaamse rechterlijke macht** kan alleen gerealiseerd worden door een herziening van de Grondwet, waarbij de deelstaten niet alleen een eigen wetgevende macht en uitvoerende macht hebben, maar ook bevoegd worden voor de organisatie van een eigen rechterlijke macht. Zo wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Vlaamse bestuursrechtscolleges, die een legaliteitscontrole uitoefenen op onder meer beslissingen van de Vlaamse Regering en de Vlaamse ministers, beklemtoond. De deelstatelijke regelgevende macht kan de eigen bevoegdheden immers alleen maar ten volle en efficiënt uitoefenen wanneer het ook de jurisdictionele controle erop zelf kan regelen. Los van een evolutie naar een Vlaamse rechterlijke macht, is een **ruimere centralisatie van de huidige (en toekomstige) rechtsprekende bevoegdheden** met betrekking tot Vlaamse bevoegdheden **bij één (geïntegreerd) Vlaams bestuursrechtcollege** hoe dan ook aangewezen in het licht van de rechtseenheid en rechtszekerheid.

Het aanwenden van het mechanisme van de impliciete bevoegdheden stuit hierbij op zijn grenzen. Een uitbreiding van de bevoegdheden van de deelstaten om bestuursrechtscolleges op te richten, via een **herziening van artikel 161 van de Grondwet**, kan deze centralisatie faciliteren en vormt, vanuit juridisch oogpunt, een meer coherente en zuivere benadering in de richting van een meer efficiënte, eenvormige en kwaliteitsvolle bestuursrechtspraak door een solide rechtsbasis te bieden voor één geïntegreerd Vlaams bestuursrechtcollege.

Artikel 161 Gw. behoudt momenteel immers de bevoegdheid om bestuursrechtscolleges op te richten in beginsel voor aan de federale wetgever. Zonder een herziening van deze grondwetsbepaling, kan Vlaanderen niet ten volle bevoegd zijn om bestuursrechtscolleges op te richten. Daarvoor zou in artikel 161 dat in zijn huidige versie voorschrijft dat geen administratief rechtcollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet, de term 'krachtens een wet' moeten worden vervangen door de term: "*krachtens een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel*". Op die manier zouden de deelstaten voortaan ook bestuursrechtscolleges kunnen oprichten in het kader van de uitoefening van hun materiële bevoegdheden. Een dergelijke herziening is op dit moment evenwel niet mogelijk: dat kan alleen gebeuren na een (nieuwe) verklaring tot herziening van de Grondwet waarin artikel 161 GW wordt opgenomen (ten vroegste aan het einde van de huidige federale legislatuur).

- Voorts zijn er in de praktijk, op dit ogenblik, overigens **concrete knelpunten in de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de (federale) Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak,**

en de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen, die onder de koepel valt van de DBRC. De Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen moet, als onafhankelijk bestuursrechtscollege gespecialiseerd in het omgevingsrecht, onafhankelijk oordelen, met het oog op de eenheid van rechtspraak en de coherente rechtsvorming in het omgevingsrecht, en dat is onmogelijk zolang de federale Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, zoals op dit ogenblik, zijn eigen bevoegdheid (de (rechtstreekse) beroepen tegen (Vlaamse) Ruimtelijke Uitvoeringsplannen behoudt. Dit kan leiden tot tegenstrijdige rechtspraak.

- Een vergelijkbare problematiek stelt zich met betrekking tot de Vlaamse stedenbouwkundige verordeningen, die, als reglementaire besluiten, ofwel rechtstreeks (bij de federale Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak), of onrechtstreeks (bij de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen) getoetst kunnen worden, hetgeen kan leiden tot **tegenstrijdige rechtspraak** en bijgevolg de rechtseenheid en rechtszekerheid niet ten goede komt.
- Deze knelpunten sluiten aan bij de **duidelijke ambitie in het Vlaams regeerakkoord** er naar te streven “zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams Omgevingsrecht door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen [en te onderzoeken om] de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook bevoegd [te] kunnen maken voor de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten” , waar de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zich ten volle achter schaaft. Zo lang dit onderdeel van het Vlaams regeerakkoord niet uitgevoerd wordt, blijf de rechtzoekende geconfronteerd met de hierboven geschetste knelpunten op het vlak van rechtseenheid en rechtszekerheid in het Vlaamse omgevingsrecht.
- De **uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen** met de behandeling van betwistingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten (en in voorkomend geval andere (reglementaire) besluiten in de sector van het omgevingsrecht, zoals bv. stedenbouwkundige verordeningen) is bovendien **mogelijk binnen het huidig juridisch kader** (van de impliciete bevoegdheden) en kan, bij de implementatie ervan, leiden tot een **Vlaams Bestuursrechtscollege voor het Omgevingsrecht** dat niet alleen bijdraagt aan een meer efficiënte en snellere definitieve geschillenbeslechting maar ook aan een meer coherente rechtsvorming in het Vlaamse omgevingsrecht.