

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

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- ontwerp van kaderdecreet voor de handhaving van Vlaamse regelgeving
- eerste principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp stelt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van Vlaamse regelgeving vast, met als titel "kaderdecreet Vlaamse Handhaving" (hierna: KVH). Via de implementatie ervan binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen, moet dit decreet leiden tot een stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels.

Het KVH is een doorontwikkeling van het onder de vorige legislatuur aangenomen "kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving" (KBH), dat dezelfde ambitie had, maar die niet helemaal kon waarmaken. Op basis van een grondige evaluatie van zijn voorganger, kiest het KVH voor een vereenvoudigde tekst, met minder functietitels en een logischere indeling. Daarnaast voorziet het in een standaardregeling voor herstel – en beveiligingsmaatregelen, en legt het de basis voor de digitalisering van de Vlaamse handhaving, zaken die in het KBH nog ontbraken. De digitalisering zal zorgen voor een efficiënte en veilige gegevensuitwisseling tussen handhavingsactoren, en een moderne en eenvormige manier communicatie met de burger mogelijk maken.

Lang niet alle instrumenten van dit decreet hebben een repressieve inslag. Het KVH zet in op bemiddeling en het stimuleren van vrijwillig herstel, in een kader dat voldoende ruimte laat voor oplossingen op maat. Hierdoor kan handhaving verlopen met in achtneming van de redelijkheid die van een overheid in een democratische samenleving wordt verwacht.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit voorontwerp van decreet kadert in het beleidsveld justitie en handhaving zoals vermeld in artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

Dit voorontwerp van decreet kadert in het inhoudelijk structuurelement “6.3 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving” en de strategische doelstelling SD 1 “Implementatie en uitbreiding van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving” (punt 6.3.1 in de Beleidsnota Justitie en Handhaving 2019 – 2024 (Vlaams Parlement, stuk 137, 2019-2020, Nr.1, p. 31-32)).

Meer specifiek kan worden gewezen op de volgende operationele doelstellingen:

OD 1. Evaluatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

Ik zal het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving evalueren, onder meer in het kader van nieuwe beleidsaccenten van het regeerakkoord. Zo zal minstens worden nagegaan:

- of de mogelijkheden die het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving reeds biedt om bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving aanvullend aan elkaar in te zetten, nog verder kunnen worden aangescherpt;
- welke aanvullingen nog kunnen worden opgenomen om de informatie-uitwisseling tussen overheden verder te stimuleren, en het gebruik van de nieuwste technieken zoals datamining mogelijk te maken;
- welke aanpassingen noodzakelijk zijn voor de uitrol van een Kruispuntbank Handhaving, met een sterkere focus op bestuurlijke politie dan het huidige bestuurlijk sanctieregister;
- welke ondersteuning aan lokale besturen moet worden geboden in het licht van de handhavingstaken zoals bepaald door het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

OD 2. Implementatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

Ik onderzoek hoe ik het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving verder kan stroomlijnen binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen via de nodige implementatiedecreten. De verschillende beleidsdomeinen mogen daarvoor rekenen op ondersteuning vanuit het project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid.

OD 3. Tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen

Na deze evaluatie zorg ik voor een tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen, die gericht zijn op herstel van de oorspronkelijke toestand en beveiliging. Ik heb daarbij bijzondere aandacht voor de impact van de nieuwe regelgeving op de handhavingsbevoegdheden en -capaciteiten van de lokale besturen, en draag er zorg voor dat de opbrengsten van handhaving door lokale besturen ook rechtstreeks aan deze besturen toekomen.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2022/217 van 22 juni 2022.

De inspectie van financiën verleende op 19 juni 2022 een voorwaardelijk gunstig advies.

Het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting werd verleend op 4 juli 2022.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Handhaving is in de eerste plaats een beleidsinstrument om de implementatie van het vooropgestelde beleid te realiseren. Als instrument moet het dus in de eerste plaats aangepast zijn aan de specifieke materie die gehandhaafd wordt. Door te voorzien in een tool- of instrumentenbox aan procedureregels, via het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 (KBH), die gebruikt kunnen worden bij de uitwerking van het handhavingsbeleid en -procedures binnen elk van de beleidsdomeinen of als inspiratiebron daarbij, wilde Vlaanderen de stroomlijning van de handhavingsregels binnen zo veel mogelijk beleidsdomeinen ondersteunen. De codificatie van de vaak erg uiteenlopende Vlaamse handhavingsregels in een universeel kader is een complexe oefening. De cruciale uitdaging daarbij is om niet in de valkuil van uniformisering omwille van de uniformisering te vallen, maar regelgeving op maat aan te bieden zodat het kaderdecreet continu relevant is en blijft voor de vaak erg uiteenlopende realiteit die eigen is aan de aard van de respectievelijke beleidsdomeinen. Mede daarom verloopt deze oefening in fases. Het nieuwe kaderdecreet neemt deze benadering over en omwille van dezelfde reden vormt de opt-in regeling zoals uitgewerkt in artikel 3 een cruciaal element van het nieuwe kaderdecreet.

Het in de vorige legislatuur tot stand gekomen KBH was daarom opgevat als de eerste tranche van een aanbouwdecreet. Het regelt enkel de volgende deelprocessen:

- toezicht
- strafrechtelijke en bestuurlijke opsporing
- bestuurlijke vervolging
- bestuurlijke sanctionering

Daarmee werd nog niet het volledige handhavingsproces gevat. Handhaving is immers niet enkel gericht op bestraffing of sanctionering, maar ook (en misschien zelfs vooral) op herstel en beveiliging. Deze cruciale onderdelen bleven in het KBH vooralsnog onbehandeld, waardoor het (nog) geen volledig alternatief vormde voor de bestaande handhavingsluiken in Vlaamse regelgeving.

De oefening die geleid heeft tot dit ontwerp, beoogde in eerste instantie het KBH aan te vullen met procedures voor het opleggen van herstel- en veiligheidsmaatregelen. Daarnaast diende de “eerste tranche” op basis van een brede bevraging van het werkveld waar nodig te worden bijgestuurd.

De evaluatie van de eerste tranche leverde een aantal punctuele verbeterpunten op, die in dit ontwerp zijn meegenomen. Tegelijkertijd werd n.a.v. de evaluatie bij de relevante handhavingsactoren een algemeen onbehagen vastgesteld, die niet zozeer betrokken was op de inhoud maar vooral te maken had met vorm en stijl.

Het KBH is als algemeen kader ontwikkeld met een absolute organisatieneutraliteit als uitgangspunt. Om dit te bereiken bundelde het de klassieke handhavingsbevoegdheden in kleine functiepakketten, die vrij konden worden gecumuleerd om te passen in de bestaande structuur en

werking van de verschillende inspectiediensten. Tegelijkertijd maakte deze werkwijze het mogelijk om flexibel in te spelen op de vereisten die de rechtspraak in de toekomst zou kunnen stellen in het kader van functiescheiding.

Dit hypermodulair opzet van het KBH bleek al snel een aantal nadelen te hebben. Het gevolg was een lange, complexe tekst, met een groot aantal hoofdstukken en functietitels, waarin de inspectiediensten hun dagdagelijkse praktijk niet meer weerspiegeld zagen. In het bestuurlijke spoor zijn bijvoorbeeld functies zoals vervolging en sanctionering doorgaans toevertrouwd aan éénzelfde instantie, en de opdeling ervan in verschillende functiepakketten werd als vreemd ervaren. Samen met het gegeven dat het KBH zonder herstel- en beveiligingsmaatregelen nog geen volledig handhavingsluik kon worden genoemd, ondermijnde dit het draagvlak voor implementatie, terwijl stroomlijning door implementatie toch het voornaamste doel is van het kaderdecreet.

Met dit ontwerp wordt besloten het roer om te gooien en het KBH in zijn geheel te vervangen. De functiescheiding wordt voor een belangrijk deel verlaten, en de tekst wordt logischer ingedeeld. Het onderscheid tussen de eerste tranche en de tweede tranche wordt volledig weggewerkt tot één consistent geheel. De focus wordt gelegd op de essentiële processen, en minder vaak voorkomende instrumenten verhuizen naar het optionele gedeelte achteraan, of worden simpelweg geschrapt.

Toch wordt het kind niet met het badwater weggegooid. Hoewel de “look and feel” van het nieuwe decreet voor de inspectiediensten veel vertrouwder zal aanvoelen, werden de grote lijnen van het KBH behouden. In essentie worden de kleine modules van het KBH bijeengebracht tot grotere gehelen die van nature beter herkenbaar zijn voor de handhavingsactoren.

Het nieuwe decreet kreeg de titel Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (hierna aangehaald als “KVH” of “het ontwerp”) mee. Als vlag dekt deze titel beter de lading, omdat dit ontwerp niet alleen de bestuurlijke maar ook de gerechtelijke handhaving regelt, uiteraard binnen de grenzen van de Vlaamse bevoegdheden. Ook het KBH deed dat trouwens, zodat de exclusieve verwijzing naar bestuurlijke handhaving in de benaming enigszins ongelukkig gekozen was.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zoals reeds aangehaald, wordt de functiescheiding van het KBH deels verlaten. Toezicht wordt voortaan samen met opsporing (zowel strafrechtelijk als bestuurlijk) behandeld in één hoofdstuk, en toevertrouwd aan “de toezichthouder”. Hetzelfde geldt voor vervolging en sanctionering, waarbij beide processen worden toevertrouwd aan “de beboetingsinstantie”. **Het aantal functietitels daalt hierdoor van 6 naar 3**, met name:

- de toezichthouder (toezicht en opsporing + beveiliging)
- de beboetingsinstantie (bestuurlijke vervolging + sanctionering)
- de herstelinstantie (herstel + beveiliging)

Daarnaast werden **een aantal zaken weggelaten of sterk vereenvoudigd**. Zijn bv. geschrapt: tal van uit het strafrecht overgenomen algemene beginselen van hoofdstuk 9 KBH, de verplichting om een Vlaams handhavingsrapport op te stellen, het apart hoofdstuk m.b.t. de uitvoering van sancties, de gemeentelijke beboeting van kleinere inbreuken...

De geschrapte algemene beginselen volgen reeds uit hogere rechtsnormen, en moeten in dit kader niet worden herhaald. Rapportering over handhaving blijft belangrijk, maar moet daarom nog niet centraal worden aangestuurd. Voor de verplichte inschakeling van de gemeenten voor het sanctioneren van kleine inbreuken bleek geen draagvlak te bestaan, noch bij de gemeenten, noch bij de Vlaamse administraties. De sanctionering van deze inbreuken wordt toevertrouwd aan de beboetingsinstantie, die daarbij gebruik kan maken van een vereenvoudigde bestuurlijke sanctieprocedure.

Daarbij wordt gekozen voor een **logischere indeling**, waarbij het onderscheid tussen de eerste en de tweede tranche uit het KBH is verdwenen. De Vlaamse inspectieraad en OLAF worden ingedeeld bij toezicht en opsporing vooraan, de uitvoering van sancties en maatregelen wordt in één hoofdstuk achteraan samengebracht, en ook het sanctieregister komt samen met het maatregelenregister achteraan in de tekst. De zogenaamde "opt in -figuren" van het KBH werden samengebracht in een hoofdstuk 10 "optionele bepalingen". Een aantal figuren die in het KBH nog tot het standaardpakket behoorden, zijn mee naar het optionele luik verhuisd.

Deze "reshuffle and downsizing" – operatie zou de **leesbaarheid** moeten verhogen in vergelijking met het KBH. Het KVH, als synthese van de eerste en tweede tranche, telt nog 12 hoofdstukken, terwijl de eerste tranche van het KBH er reeds 18 telde. Ook de lengte van de tekst daalt aanzienlijk.

Verder werden op basis van de resultaten van de evaluatie onder meer **volgende punctuele verbeteringen verwerkt in de tekst:**

- de mogelijkheid om ook de personeelsleden van de politiezone, de personeelsleden van het havenbedrijf en de bijzondere veldwachters aan te stellen als toezichthouder, en de aanstelling van toezichthouders onder bepaalde voorwaarden te subsidiëren (art. 8 § 2 en 3 KVH);
- een verduidelijking van de verhouding tussen toezicht en opsporing (art. 9 KVH);
- het voorbehouden van de visitatie en de betreding bij heterdaad voor zwaardere misdrijven en inbreuken, waarvan het maximum van de (alternatieve of exclusieve) bestuurlijke geldboete hoger is dan 5.000 EURO (art. 22 en 23 KVH);
- het verbeteren van de informatiedoorstroming tussen politie, administratie en gerecht (art. 9 §3 en 6 KVH);
- het voorzien in de mogelijkheid tot het gezamenlijk bestuurlijk vervolgen van meerdere deelnemers aan dezelfde feiten, en het gebruik van videoconferentie bij hoorzittingen (art. 40 §3 en 5 KVH).

Als toekomstgericht project, trekt het KVH ondubbelzinnig de kaart van de **digitalisering**. Handhavingsdocumenten, uitgaande van Vlaamse overheidsinstanties, zullen verplicht digitaal moeten worden opgesteld, en dit met toepassing van de hoogst mogelijke garanties op het vlak van veiligheid, integriteit en authenticiteit. De elektronische documenten worden opgenomen in het centraal beheerde Digitaal Archief Vlaanderen, waardoor de diverse digitale tools voor kennisgeving en -deling van het KVH, zoals het bestuurlijk sanctieregister, het maatregelenregister en de digitale toegangen tot het sanctiedossier en het hersteldossier, kunnen worden uitgebouwd als beveiligde portalen die toegang verlenen tot deze documenten. Hiermee wordt meteen de basis gelegd voor het uitwerken van een toekomstige Vlaamse Kruispuntbank Handhaving, die het mogelijk zal maken om handhavingsinformatie, opgenomen in het Digitaal Archief, het bestuurlijk sanctieregister en het maatregelenregister, te kruisen met handhavingsinformatie van andere bestuursniveau's en andere (niet aan eigenlijke handhavingsprocessen gerelateerde) overheidsinformatie, zoals gegevens over vergunningen, subsidieaanvragen e.d..

Handhaving is niet enkel gericht op bestraffing of sanctionering, maar ook op herstel en beveiliging. Anders dan het KBH, voorziet dit ontwerp ook in **herstel- en veiligheidsmaatregelen**. Op dit vlak stelt het KVH de diverse handhavingsactoren een brede waaier van instrumenten ter beschikking, die **maatwerk en probleemverhelpend handelen** moeten toelaten, zonder dat de rechten van overtreders uit het oog worden verloren.

Met standaardfiguren zoals de waarschuwing, aanmaning, de herstelschikking, en optionele figuren zoals mogelijkheid tot het niet invorderen van verbeurde dwangsommen en de mogelijkheid tot het toekennen van een nieuwe of verlengde uitvoeringstermijn, zet het KVH in op **bemiddeling en het stimuleren van vrijwillig herstel**, in een kader dat voldoende ruimte laat voor oplossingen op maat.

Tot slot wordt voortaan niet langer de Raad van State maar wel het Vlaamse **Handhavingscollege** aangeduid als het standaard rechtscollege om de rechterlijke controle op bestuurlijke sanctie – en herstelbeslissingen te verzekeren.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Als doorontwikkeling van het bestaande KBH, blijft de budgettaire impact van dit ontwerp beperkt.

De verregaande digitalisering, zoals beoogd door dit ontwerp, is reeds op basis van het KBH aangevat, met het uitwerken van het bestuurlijk sanctieregister, waarvan de financiering ondertussen is verzekerd.¹ De daarvoor ontwikkelde technologie zal ook rechtstreeks bruikbaar zijn voor het uitwerken van het maatregelenregister en de digitale toegangen tot het (eveneens in het KBH reeds voorziene) sanctiedossier en het (door dit ontwerp geïntroduceerde) hersteldossier, als de onderscheiden onderdelen van een digitaal Vlaams Handhavingsplatform. Door de digitalisering in de context van het KVH te combineren met het stroomlijnen van de handhavingsregels, ontstaan bovendien efficiëntiewinsten die de kostprijs aanmerkelijk zullen drukken.

Eénmaal werkzaam, zal het maatregelenregister leiden tot een (beperkte) kostenbesparing doordat zij de relatief dure hypothecaire overschrijvingen, vereist voor procedures met een potentiële impact op onroerende goederen, zal vervangen.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Zoals het KBH, wordt ook het KVH maar van toepassing op Vlaamse regelgeving, van zodra en in de mate waarin dit zo via zogenaamde implementatiedecreten wordt bepaald. De concrete impact van het KVH moet bijgevolg worden afgewogen n.a.v. elk implementatiedecreet en is sterk afhankelijk van de bestaande (sectorale) handhavingsregeling die zij geheel of ten dele zal vervangen.

Algemeen kan worden gesteld dat de impact van dit ontwerp, als een meer praktisch opgevatte doorontwikkeling van het KBH, aangevuld met herstel – en beveiligingsmaatregelen, relatief beperkt blijft. Het KVH is weliswaar minder modulair opgevat dan zijn voorganger, maar daar tegenover staat dat de nieuwe procedures van het KVH minder zwaar zijn en zichtbaarder beantwoorden aan de handhavingspraktijk van de Vlaamse inspectiediensten. Een uitrol van het KVH in de diverse beleidsdomeinen is daardoor mogelijk zonder al te grote wijzigingen aan de organisatiestructuur of het daarmee samenhangende personeelsbestand. De verbetering van de informatiedoorstroming, door registers zoals het sanctie- en het maatregelenregister, maar ook door de diverse verplichtingen of mogelijkheden die het KVH instelt voor handhavingspartners om elkaar te informeren, zullen bovendien leiden tot een meer doelgerichte handhaving, die met dezelfde middelen in staat zou moeten zijn betere resultaten te behalen.

Door het verlaten van het strak geregisseerde systeem van centrale rapportering van het KBH, wordt de werklust op horizontaal niveau aanzienlijk verminderd.

¹ Nota aan de Vlaamse Regering betreffende het Vlaams bestuurlijk sanctieregister van 18 juni 2021 (VR2021 1106 VV DOC.0077/1BIS).

Voor het Handhavingscollege valt een zekere impact niet uit te sluiten, in die zin dat de bevoegdheid van dit college momenteel beperkt is tot de juridictionele controle van bestuurlijke sanctiebeslissingen, genomen in de context van het DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet en het Decreet Handelsvestigingsbeleid. In de toekomst zal het college zijn bevoegdheid (potentieel) uitgebreid zien tot alle Vlaamse regelgeving die het KVH van toepassing heeft gesteld, en dit niet alleen voor bestuurlijke sanctiebeslissingen maar ook voor bestuurlijke herstelbeslissingen. Hierdoor kan de werklust voor het Handhavingscollege en de daaraan verbonden personeelsbehoefte toenemen. De precieze impact blijft echter afhankelijk van de implementatiedecreten, en moet in deze context worden becijferd.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

In vergelijking met zijn voorganger, verlaagt het KVH de bestuurlijke impact op de lokale besturen, in die zin dat hun verplichte deelname aan de bestuurlijke sanctionering van Vlaamse misdrijven en inbreuken wordt geschrapt.

4. VERDER TRAJECT

Er zal advies gevraagd worden aan de volgende instanties:

- de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV)
- de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad)
- de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO)
- de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA)
- de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- de Strategische adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV)
- de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)
- de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC)
- de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC)
- De Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG)
- De Vaste Commissie van de Lokale Politie
- Het College van Procureurs-generaal.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van kaderdecreet Vlaamse handhaving en de bijhorende memorie van toelichting.

2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO), de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA), de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Strategische adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC), de Vlaamse Vereniging

voor Steden en Gemeenten (VVSG), Vaste Commissie van de Lokale Politie en het College van Procureurs-generaal, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- het principieel goed te keuren voorontwerp van kaderdecreet voor de handhaving van Vlaamse regelgeving
- de bijhorende memorie van toelichting