



**ADVIES**  
**VAN 31 AUGUSTUS 2022**  
**OVER HET KADERDECREET**  
**HANDHAVING VAN DE VLAAMSE REGELGEVING**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	1
III.	KADERDECREET MET VRIJWILLIGE INSTAP .....	2
IV.	KADERDECREET VERSUS OMGEVINGSHANDHAVING .....	3
V.	ORGANISATORISCHE ASPECTEN .....	4

### I. SITUERING

1. Op 15 juli 2022 keurde de Vlaamse Regering het ‘ontwerp van kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ principiële goed.<sup>1</sup> SARO ontving hierover op 18 juli 2022 een adviesvraag van minister Zuhair Demir. Het advies wordt verwacht tegen uiterlijk 12 september 2022. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 31 augustus 2022, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. Het ontwerp KVH legt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van de Vlaamse regelgeving vast. Via de implementatie ervan binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen, moet dit decreet leiden tot een stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels.

Het ontwerp KVH is een doorontwikkeling van het onder de vorige legislatuur aangenomen ‘kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving’, dat - volgens de nota aan de Vlaamse Regering - dezelfde ambitie had, maar die niet helemaal kon waarmaken. Op basis van een grondige evaluatie van zijn voorganger, kiest het ontwerp 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 vorige decreet ontbraken.<sup>2</sup>

3. De Beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 kondigde een evaluatie aan van Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (KBH). Er zal onder meer worden nagegaan of de mogelijkheden die het Kaderdecreet biedt om bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving aanvullend aan elkaar in te zetten, nog verder kunnen worden aangescherpt. Verder wordt ingezet op het verdere stroomlijnen binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen via de nodige implementatiedecreten. De verschillende beleidsdomeinen kunnen daarvoor rekenen op ondersteuning vanuit het project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid.

### II. ALGEMENE BEOORDELING

4. SARO formuleerde op 29 augustus 2018 zijn strategische aandachtspunten bij het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (KBH).<sup>3</sup> Het KBH 2019 wordt met voorliggend ontwerp KVH integraal opgeheven en vervangen.

Het is voor de raad geen uitgemaakte zaak dat het voorliggend ontwerp KVH de beoogde unificatie effectief zal realiseren. Het ontwerp KVH is immers een kaderregeling met evenwel deze specifieke bepaling dat het KVH maar van toepassing wordt op (delen van) de Vlaamse regelgeving als dat bij decreet wordt bepaald (cf. artikel 3 van het ontwerp KVH).

De raad wijst er op dat voor de beleidsdomeinen ‘ruimtelijke ordening’ en ‘onroerend erfgoed’ er momenteel geen enkele concrete initiatieven zijn om de regelgeving inzake handhaving (o.a. VCRO, decreet onroerend erfgoed) ook effectief op te nemen in het kaderdecreet; laat staan dat

<sup>1</sup> <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/62D162968E6C4430A8898EA8>

<sup>2</sup> Memorie van toelichting VR20221507DOC.0910/1TER

<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/62D161C68E6C4430A8898EA6>

<sup>3</sup> <https://sarovlaanderen.be/advies-bestuurlijke-handhaving>

hieromtrent enige intentieverklaring bestaat. Er bestaat momenteel ook geen enkel inzicht hoe de krachtlijnen van het KVH zich verhouden tot de sectorale regelgeving inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed (zie deel III van dit advies).

Het is bovendien totaal onduidelijk hoe de ambitie inzake voorliggende unificatie van de handhavingsregelgeving zich verhoudt tot de ambitie om de handhaving binnen het brede beleidsdomein omgeving verder te stroomlijnen en verder af te stemmen. Binnen het beleidsdomein omgeving zijn de laatste jaren reeds tal van regelgevende initiatieven genomen om de handhaving binnen het brede beleidsdomein omgeving te stroomlijnen (zie deel IV van dit advies).

In deel V van dit advies gaat de raad in op enkele organisatorische aspecten van voorliggend KVH.

### III. KADERDECREET MET VRIJWILLIGE INSTAP

5. Het KBH 2019 betekende een eerste stap in de unificatie van het bestuurlijk handhavingsrecht op Vlaams niveau. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is het ontwerp KVH een *doorontwikkeling* van het KBH, *'dat dezelfde ambitie had, maar die niet helemaal kon waarmaken.'* De nota (pag. 4) verduidelijkt verder dat *'met dit ontwerp wordt besloten het roer om te gooien en het KBH in zijn geheel te vervangen.'* Artikel 107 van het ontwerp KVH bepaalt dan ook dat het kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving wordt opgeheven.

Met het ontwerp KVH wordt dus opnieuw (na het eerste kaderdecreet van 2019) een eerste stap gezet in de unificatie van het handhavingsrecht op Vlaams niveau. De raad neemt er akte van dat - volgens de memorie van toelichting - met het ontwerp KVH wordt geopteerd voor vereenvoudiging en voor een logischere indeling van het decreet. Deze reshuffle and downsizing-operatie zou (volgens de MvT) de leesbaarheid moeten verhogen in vergelijking met het KBH.

6. Het is voor de raad evenwel geen uitgemaakte zaak dat met deze aanpassingen het voorliggend ontwerp KVH nu wel succesvol zal zijn en de beoogde unificatie van de Vlaamse handhavingsregels zal realiseren. Het ontwerp KVH is immers een kaderregeling met de specifieke bepaling dat het KVH maar van toepassing wordt op (delen van) de Vlaamse regelgeving als dat bij decreet wordt bepaald (cf. artikel 3 van het ontwerp KVH). De instap in het KVH vereist dus een uitdrukkelijke, decretale implementatie-bepaling. In hoeverre voorliggend KVH enig impact heeft is aldus volledig afhankelijk van de diverse specifieke implementatiedecreten (die in de toekomst mogelijks zullen worden goedgekeurd) en dus van de mate in hoeverre de bestaande (sectorale) handhavingsregeling geheel of ten dele zal worden vervangen door het KVH. Tot op heden was het KBH grotendeels een lege doos.
7. De memorie van toelichting geeft geen duiding in welke mate er reeds concrete implementatiedecreten worden voorbereid. De memorie van toelichting licht enkel toe dat het KVH een geleidelijk proces is, dat meerdere jaren in beslag zal nemen en benadrukt dat bepaalde Vlaamse regelgeving nooit zal toetreden tot dit kader. De raad wijst er op dat voor de beleidsdomeinen 'ruimtelijke ordening' en 'onroerend erfgoed' er momenteel geen enkele concrete initiatieven zijn om de regelgeving inzake handhaving (cf. VCRO, decreet onroerend erfgoed) ook effectief op te nemen in het kaderdecreet; laat staan dat hieromtrent enige intentieverklaring bestaat.

Bovendien is zowel voor het ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed de voorbije jaren sterk ingezet op de verder uitbouw van een krachtadig handhavingsbeleid. De handhavingsbepalingen ter zake zijn opgenomen in de diverse decreten (o.a. VCRO en decreet onroerend

erfgoed). Het is totaal onduidelijk in welke mate een integratie van (delen van deze regelgeving) in het KVH een haalbare optie is én een meerwaarde kan bieden. Het is bovendien totaal onduidelijk in hoeverre de ambitie inzake voorliggende unificatie van de handhavingsregelgeving zich verhoudt tot de ambitie om de handhaving binnen het brede beleidsdomein omgeving verder te stroomlijnen en verder af te stemmen (zie verder deel IV van dit advies).

8. Volledigheidshalve merkt de raad op dat enkele bepalingen van het KVH van toepassing zijn op alle Vlaamse regelgeving en dus ongeacht er een implementatiedecreet is goedgekeurd). Het betreft onder meer artikels 25 en 26 die een decretale grondslag verschaffen voor het verlenen van bijstand aan OLAF door Vlaamse inspectiediensten. Daarnaast zijn ook enkele artikelen inzake een verdere digitalisering rechtstreeks van toepassing. Onder hoofdstuk V van dit advies gaat SARO hier verder op in.

#### IV. KADERDECREET VERSUS OMGEVINGSHANDHAVING

9. Het ontwerp KVH (artikel 3) voorziet dat de regelgeving inzake de handhaving binnen de beleidsvelden onroerend erfgoed en/of ruimtelijke ordening op termijn mogelijks kan toetreden tot het kaderdecreet (zie par. 7 van dit advies). Momenteel bestaat er evenwel geen enkel inzicht hoe de krachtlijnen van het KVH zich verhouden tot de sectorale regelgeving inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

De raad benadrukt dat zowel inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed de voorbije jaren sterk ingezet werd op het uitwerken van een krachtdadige regelgeving inzake handhaving. Sinds 1 maart 2018 werd een belangrijke pijler inzake bestuurlijke handhaving ingevoerd in de VCRO (titel VI). De nieuwe krachtlijnen van de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening zijn: (1) de mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting, (2) de bevoegdheidsuitbreiding van de betrokken beboetingsambtenaren bij samenloop van inbreuken en misdrijven, (3) de informatie-uitwisseling tussen diensten, (4) de mogelijkheid om rekening te houden met vermogensvoordelen, (5) het opleggen van bestuurlijke maatregelen en (6) de zachte handhaving zoals raadgeving of aanmaning.<sup>4</sup>

Ook inzake onroerend erfgoed werden de voorbije jaren met enkele belangrijke wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet een omvangrijk luik inzake handhavingsmaatregelen ingevoerd.

10. Het is bovendien totaal onduidelijk hoe de ambitie inzake voorliggende unificatie van de handhavingsregelgeving zich verhoudt tot de ambitie om de handhaving binnen het brede beleidsdomein omgeving verder te stroomlijnen en verder af te stemmen. Binnen het beleidsdomein omgeving zijn de laatste jaren reeds tal van regelgevende initiatieven genomen om de handhaving binnen het brede beleidsdomein omgeving te stroomlijnen.

De raad verwijst hieromtrent ook naar het voorontwerpdecreet houdende de optimalisatie van de omgevingshandhaving, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 mei 2022. SARO formuleerde hierover op 22 juni 2022 zijn advies.<sup>5</sup> Het voorontwerp van decreet bevat diverse wijzigingsvoorstellen betreffende de handhavingsbepalingen milieu (titel XVI DABM) en ruimtelijke ordening (titel VI VCRO). Enkele handhavingsinstrumenten worden geoptimaliseerd of toegevoegd met het oog op een efficiëntere toepassing ervan en het verruimen van de handhavingsmogelijkheden. De handhavingsregels milieu en ruimtelijke ordening worden voor diverse aspecten op elkaar afgestemd. Het voorontwerp van decreet wenst een aantal 'quick-wins' te realiseren teneinde tot een verbeterde handhaving op het terrein te komen.

---

<sup>4</sup> SARO 2013 | 030. Advies van 27 november 2013 over het decreet handhaving omgevingsvergunning

<sup>5</sup> <https://www.sarovlaanderen.be/briefadvies-omgevingshandhaving>

## V. ORGANISATORISCHE ASPECTEN

11. Het ontwerp KVH bevat tevens bepalingen die ingrijpen op de organisatie van de handhaving. Het betreft enerzijds enkele bepalingen inzake een verdergaande digitalisatie zoals de oprichting van een Digitaal Archief Vlaanderen. Daarnaast beoogt het ontwerp KVH dat het Vlaamse Handhavingscollege (en niet langer de Raad van State) wordt aangeduid als het standaard rechtscollege om de rechterlijke controle op bestuurlijke sanctie- en herstelbeslissingen te verzekeren.
12. Het ontwerp KVH (artikel 4) regelt de voorwaarden inzake de oprichting en operationalisering van het Digitaal Archief Vlaanderen. De raad ondersteunt deze bepalingen. Handhavingsdocumenten zullen verplicht digitaal moeten worden opgesteld, en dit met toepassing van de hoogst mogelijke garanties op het vlak van veiligheid, integriteit en authenticiteit. De diverse digitale tools voor kennisgeving en -deling van het KVH (o.a. het bestuurlijk sanctieregister, het maatregelen-register en de digitale toegangen tot het sanctiedossier en het hersteldossier) worden uitgebouwd als beveiligde portalen die toegang verlenen tot deze documenten.

De memorie van toelichting verduidelijkt dat de verplichting tot het borgen van de hierboven vermelde bestuursdocumenten in het Digitaal Archief Vlaanderen afhankelijk is van het creëren van de technische mogelijkheid daartoe. De datum van inwerkingtreding van artikel 4, zal daarom nog worden bepaald door de Vlaamse Regering

13. Het ontwerp KVH (artikel 84) bepaalt tevens de voorwaarden inzake het aanleggen van een arrestendatabank, waarin alle rechtspraak over de handhaving van Vlaamse regelgeving wordt ontsloten, samen met de daarmee (mede) verband houdende verplichting voor de griffies om rechterlijke uitspraken over te maken aan de door de Vlaamse regering aangewezen entiteit.

Ook hier geldt dat deze maatregel pas van kracht wordt op een datum door de Vlaamse Regering te bepalen.