

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
- tweede 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.

Het voorontwerp van decreet werd voor de eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 mei 2022.

Na de eerste principiële goedkeuring werden volgende adviezen bekomen:

- de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV – 12/09/2022)
- de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad – 08/09/2022)
- de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO – 31/08/2022)
- de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA – 02/09/2022)
- de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vlaamse Raad WVG – 07/09/2022)
- de Strategische adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV – 12/09/2022)
- de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR – 25/08/2022)
- de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC – 06/09/2022)
- de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG – 24/10/2022)
- de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP – 22/09/2022)
- het College van Procureurs-generaal (18/10/2022)

In de adviezen komen volgende grote lijnen naar voor:

- a) de meeste adviesraden scharen zich achter de digitaliseringsoperatie die het KVH beoogt;
- b) de techniek van de implementatiedecreten zorgt voor gemengde reacties. De SERV vraagt om deze techniek te herzien, en het KVH algemeen van toepassing te stellen of minstens de sectorale decreten te verplichten standpunt in te nemen tegen een vaste datum. Anderen zijn niet zozeer tegen deze techniek, maar vragen duidelijkheid over welke sectorale decreten zullen instappen. Sommige adviesraden onthouden zich zelfs van inhoudelijk advies tot duidelijk zal zijn of de sectoren waarvoor zij bevoegd zijn ook effectief zullen instappen, en in welke mate;
- c) in lijn met b) geven vooral raden die meerdere sectoren overzien een gedetailleerd advies. Het gaat dan om VVSG, de VTC, het College van Procureurs-Generaal (hierna CPG) en de VCLP. Ook de MINARAAD geeft een omstandig advies, “met een genuanceerde kijk op de al dan niet wenselijkheid voor het omgevingsdomein, van overschakeling naar het systeem-KVH.”

Als bijlage 1 bij de memorie is een overzicht toegevoegd van de voornaamste bemerkingen per advies, telkens met opname van een verduidelijking, repliek of het gevolg dat eraan werd gegeven.

Volgende artikelen werden naar aanleiding van de adviezen aangepast:

Artikel	Aanpassing	Randnr. Bijlage 1
Art. 2, 8°, 9° en 19°	Deze wijzigingen betreffen kleine nuancerings in de definities, op vraag van de SERV.	16, 17, 20
Art. 5	De Vlaamse Regering wordt op suggestie van de VTC gemachtigd om nadere regels te bepalen voor de uitoefening van de bevoegdheid om de AVG – rechten tijdelijk niet toe te passen.	49

Art. 5	Voor de in artikel 5 §3 bedoelde bevoegdheid wordt op suggestie van de VTC ook beroep gedaan op de punten d) en i) van artikel 23, lid 1 AVG.	49
Art. 6	In het KVH worden op suggestie van de VTC uitdrukkelijke criteria opgenomen voor het bepalen van de maximale bewaartermijnen. De termijnen zelf worden op basis van deze criteria vastgelegd in serieregisters, volgens de systematiek van het Bestuursdecreet.	51
Art. 8 §2	Op vraag van het CPG worden bepaalde geledingen van de Vlaamse overheid uitgesloten van de mogelijkheid om als toezichthouder te kunnen worden aangeduid. Op vraag van de VCLP wordt bepaald dat enkel personeelsleden van de politie die tot het operationeel kader behoren, kunnen worden aangesteld als toezichthouder.	81, 108
Art. 8 §4	Op vraag van de SERV, Minaraad en SALV wordt uitdrukkelijk bevestigd dat het toezicht onafhankelijk en neutraal moet worden uitgeoefend, en geen onevenredige schade mag veroorzaken.	4, 35, 53 en 116.
Art. 16, 4 ^{de} lid	Op vraag van de VCLP, wordt de regeling rond het gebruik voor andere doeleinden van audiovisuele gegevens geschrapt.	111
Art. 17	Rechtzetting van een vergetelheid, opgemerkt door het CPG.	90
Art. 18 §1	Op vraag van de Minaraad wordt bevestigd dat de toezichthouders bij de betreding van bedrijfsruimten de nodige interne en externe veiligheidsprocedures in acht moeten nemen.	36
Art. 18 §2, 2 ^{de} lid	Op vraag van de SERV wordt de geldigheidsduur van de betredingsmachtiging van de politierechter beperkt tot maximum één maand	26
Art. 18 §5	Deze paragraaf wordt geschrapt naar aanleiding van de opmerking van de SERV dat zij ingewikkeld is en in de praktijk weinig toevoegt.	27
Art. 21	Naar aanleiding van de opmerking van het CPG dat de Vlaamse decreetgever niet bevoegd is om in te grijpen in de regels van het Wetboek van Strafvordering voor het verhoren van verdachten en getuigen, wordt de verhoorbevoegdheid van toezichthouders zowel voor misdrijven als inbreuken gealigneerd met de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering.	80
Art. 22 §1n 2 ^{de} lid, 4 ^o	Op vraag van de SERV wordt de geldigheidsduur van de betredingsmachtiging van de politierechter beperkt tot maximum één maand.	26
Art. 27 §6	Naar aanleiding van een opmerking van het CPG, wordt uitdrukkelijk bevestigd dat de beboetingsinstantie en de toezichthouder voor specifieke doeleinden toegang hebben tot het Centraal Strafregister.	92, 102
Art. 31	Na een opmerking daarover van de SERV, worden de criteria voor de afstemming van de sanctie, bedoeld in de punten 3 ^o tot en met 5 ^o gesupprimeerd, omdat zij in essentie subcategorieën zijn van de punten 1 ^o en 2 ^o , wat onnodig tot verwarring aanleiding geeft.	28
Art. 36	Op vraag van de Minaraad wordt de uitzondering op het door art. 36 KVH ingestelde cumulverbod geschrapt. Hierdoor wordt het cumulverbod (van de functies vaststellen en beboeten in	32

	hetzelfde dossier) van toepassing op alle sanctieprocedures, zonder onderscheid.	
Art. 38 §3	Rechtzetting van een verschrijving n.a.v. een opmerking daarover van het CPG.	94
Art. 40 §3	Op vraag van de VTC, worden verscherpte technische en andere voorwaarden opgenomen voor het horen door middel van videoconferentie	54
Art. 44 §2	Deze wijziging was noodzakelijk, gelet op het uitbreiden van het cumulverbod van art. 36, derde lid tot de eenvoudige sanctieprocedure.	32
Art. 46	Op vraag van de VVSG wordt de KVH – regeling voor de afdoening van bepaalde misdrijven en inbreuken via GAS, geschrapt. Waar opportuun, moet de mogelijkheid tot sanctionering van Vlaamse regelgeving via GAS worden voorzien in de specifieke strafbaarstelling, opgenomen in het inhoudelijk decreet.	121
Art. 53 §3, 2 ^{de} en 3 ^{de} lid	Op vraag van de VTC, worden verscherpte technische en andere voorwaarden opgenomen voor het horen door middel van videoconferentie	54
Art. 76	Om tegemoet te komen aan de opmerking van de SERV, wordt voorzien in de mogelijkheid voor de VR om - voor de Vlaamse regelgeving die ze aanwijst - nadere regels te bepalen voor het vaststellen van beleidslijnen, handhavingsprogramma's, de rapportering via handhavingsrapporten en de organisatie van netwerk – en kennisfora.	9
Art. 77, 2 ^{de} lid	Op vraag van de VTC wordt de verwerkingsverantwoordelijke van het bestuurlijk sanctieregister uitdrukkelijk aangeduid.	55
Art. 77, 4 ^{de} lid	Misbruik van de toegang tot het sanctieregister kan aanleiding geven tot het ontzeggen van deze toegang.	
Art. 78, §1, 2 ^o	Op vraag van het CPG en de VTC wordt gespecificeerd hoe de gepleegde feiten moeten worden omschreven.	56, 99
Art. 81, 1 ^{ste} lid	Op vraag van de VTC wordt de verwerkingsverantwoordelijke van het maatregelenregister uitdrukkelijk aangeduid.	55
Art. 81, 5 ^{de} lid	Op vraag van de VTC worden de doeleinden van het maatregelenregister uitdrukkelijk in het ontwerp opgenomen.	81
Art. 81 §2	De schrapping van deze paragraaf is verbonden met de wijziging van art. 6 op aangeven van de VTC	51
Art. 84, §1, 1 ^{ste} lid	Op vraag van de VTC wordt de verwerkingsverantwoordelijke van de arrestendatabank uitdrukkelijk aangeduid.	64
Art. 84, §1, 2 ^{de} lid	Op vraag van de VTC worden de doeleinden van de arrestendatabank verduidelijkt.	63
Art. 84, §1, 3 ^{de} lid	Op vraag van de VTC worden de categorieën van betrokkenen verduidelijkt.	65
Art. 84, §1, 4 ^{de} lid	Op vraag van de VTC, wordt voorzien in een cascade van anonimisering, pseudonimisering of niet-pseudonimisering, verbonden aan het doel van de arrestendatabank.	67
Art. 84 §2	Na een opmerking daarover van het CPG wordt het onduidelijke begrip "eindbeslissing" geschrapt.	86
Art. 85 §1	Na een opmerking daarover van het CPG wordt de overschrijving van de gedinginleidende akte verplicht op straffe van onontvankelijkheid.	100
Art. 97	Op vraag van de VCLP, wordt de mogelijkheid tot het toekennen van de bevoegdheid van toezichthouder aan de geïntegreerde	108

politie beperkt tot die personeelsleden die tot het operationeel kader behoren.

Andere wijzigingen na de eerste principiële goedkeuring:

Een aantal wijzigingen is niet rechtstreeks verbonden met de gegeven adviezen. De aanleiding is drieërlei:

a) Voortschrijdend inzicht n.a.v. de uitbouw van het digitale Vlaams Handhavingsplatform:

- Art. 3, 3^{de} lid: het artikel 6, dat de bewaartermijnen regelt binnen het Vlaams Handhavingsplatform (hierna VHP), moet samen met de artikelen die dit platform regelen (artikel 77 tot en met 83) van toepassing kunnen worden gesteld, los van een gebeurlijke instap in het KVH;
- Art. 4 §1, 1^o en 2^o, art. 9 §2 en art. 4 §5: om de informatievergaring en – uitwisseling door bevoegde overheden te versterken (o.a. in het licht van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie PFAS – PFOS), worden ook verslagen van controles die NIET hebben geleid tot de vaststelling van onregelmatigheden opgenomen in de databank van het VHP. Hetzelfde geldt voor schriftelijke raadgevingen en waarschuwingen; de opstellers van processen-verbaal en verslagen van vaststelling worden op de hoogte gehouden van het gevolg dat hieraan door herstel – en beboetingsinstanties wordt gegeven; volledigheidshalve wordt bepaald dat de entiteit van de auteur van een in het VHP geborgd stuk steeds toegang heeft tot dit stuk en de daaraan gerelateerde persoonsgegevens en informatie;
- Art. 4: de term “digitaal archief” wordt vervangen door het meer neutrale “digitaal klassement”;
- Art. 4 §3, 5^{de} lid: voor die (door de Vlaamse Regering aangeduide) gevallen waarin dit om veiligheidsredenen noodzakelijk is, kan de digitale handtekening op de afgeleide van het in het VHP geborgde digitale document worden verwijderd (i.p.v. de standaard-bescherming die enkel het verwijderen van de informatie m.b.t. het rijksregisternummer inhoudt);
- Art. 21: er wordt voorzien in een algemene mogelijkheid tot digitaal verhoren volgens strikte vereisten, als aanvulling op de regeling van het Wetboek van Strafvordering;
- Art. 57: om technische redenen wordt in de geïntegreerde bestuurlijke sanctie -en herstelprocedures voortaan geoordeeld op basis van zowel het bestuurlijke sanctiedossier als het hersteldossier, i.p.v. een met “herstelstukken” aangevuld bestuurlijk sanctiedossier;
- Art. 78 §1, 1^{ste} lid, 1^o: als bijkomend identificatiegegeven wordt ook de nationaliteit van de vervolgte personen bijgehouden, om identificatie mogelijk te maken wanneer bv. het rijksregisternummer niet bekend is;
- Art. 84 §5: ook de vastgoedmakelaar krijgt als (andere) professional bij de overdracht van zakelijke rechten toegang tot bepaalde gegevens van het maatregelenregister, zij het beperkter dan een instrumenterende ambtenaar.

b) Voortschrijdend inzicht n.a.v. de lopende implementatiegesprekken:

- Art. 7: de regeling zoals ze werd overgenomen van art. 5 KBH wordt aangevuld met een aantal bijkomende regels voor het berekenen van door het KVH bepaalde termijnen. Daarnaast wordt bevestigd dat, wanneer het KVH verplicht tot een schriftelijke mededelingen binnen een bepaalde termijn, de datum van verzending of afgifte in aanmerking wordt genomen;
- Art. 9 §6: om te voorkomen dat politiediensten door een te restrictieve lezing van de tekst geen navolgende processen-verbaal m.b.t. een reeds vastgesteld misdrijf aan de beboetingsinstantie zullen overmaken, wordt verduidelijkt dat elk proces-verbaal m.b.t.

- misdrifven in de zin van het KVH moet worden overgemaakt, ook wanneer het enkel nog (navolgende) inlichtingen zoals een verhoor bevat; tegelijkertijd wordt bevestigd dat de beboetingsinstanties de ontvangen afschriften ook kunnen overmaken aan bevoegde overheden (zoals herstelinstanties) in het kader van het opleggen van maatregelen of andere beslissingen van burgerlijke administratieve aard, uiteraard onverminderd de mogelijkheden daartoe van de politiediensten zelf;
- Art. 39: het wordt mogelijk gemaakt om het voorstel tot betalen van een geldsom te combineren met de formele start van de sanctieprocedure. Het voorstel vervalt dan wanneer de betalingstermijn verstreken is of wanneer de betrokkene door het indienen van een schriftelijk verweer of de vraag om gehoord te worden aangeeft de sanctieprocedure te willen voortzetten; bij tijdige betaling vervalt de mogelijkheid om de sanctieprocedure voort te zetten;
 - Art. 50: de verjaring van het recht om publieke herstelmaatregelen op te leggen blijft ook geschorst tijdens de termijn, verleend voor de vrijwillige uitvoering van publieke herstelmaatregelen;
 - Art. 56: er wordt formeel bevestigd dat de vordering van een herstelinstantie wordt uitgebracht in naam van de overheid waartoe zij behoort, en bij een gewone brief kan worden ingeleid bij het parket;
 - Art. 67: de termijn voor het opschriftstellen van een mondelinge beveiligingsbeslissing wordt verlengd van twee naar vijf dagen;
 - Art. 86 en 97: volgens de tekst van artikel 86 moeten de optionele bepalingen van Hoofdstuk 10 van toepassing worden gesteld op specifieke misdrijven, inbreuken of normschendingen. De eerste ervaring met implementatiedecreten is dat de optionele bepalingen van Hoofdstuk 10 doorgaans van toepassing worden gesteld op het niveau van volledige handhavingsluik van het inhoudelijk decreet (en dus op alle misdrijven, inbreuken en normschendingen binnen dat handhavingsluik). De nieuwe tekst van artikel 86 maakt dit mogelijk, terwijl waar nodig nog steeds kan worden geopteerd voor een selectieve van toepassingstelling op specifieke misdrijven, inbreuken of normschendingen. De tekst van het implementatiedecreet kan daardoor korter en eenvoudiger worden geschreven. Hierbij aansluitend wordt de overbodige herhaling van artikel 86 (dat van toepassing is op alle optionele bepalingen, waaronder art. 97), in artikel 97 geschrapt.
 - Art. 102: een aantal inspectiediensten vreest dat vasthouden aan het principe van geweldloos toezicht (art.11, 2^{de} lid KVH) zal resulteren in de frequente verhindering van toezicht, zelfs al is die verhindering strafbaar gesteld door artikel 104, 1^{ste} lid KVH. Voor die sectoren waar deze vrees effectief gegrond zou kunnen zijn, voorziet het *optionele* artikel 102 KVH in een geweldloos alternatief. Concreet krijgt de toezichthouder die verhinderd wordt zijn toezicht uit te oefenen, de bevoegdheid om te beslissen tot volledige of gedeeltelijke staking van de activiteit waarop het toezicht moest worden uitgeoefend. Dit zou moeten vermijden dat sectoren de nood voelen om via implementatiedecreten te gaan afwijken op het principe van geweldloos toezicht. De toezichthouder moet erover waken erover dat de inzet van deze bevoegdheid geen onevenredige schade berokkent bij de overtreder of derden, en het stakingsbevel onmiddellijk intrekken nadat de verhindering van toezicht is stopgezet;
 - Art. 105 §4: de overgangsregeling voor hangende procedures in het rechterlijke spoor wordt aangevuld met een overgangsregeling voor jurisdictionele beroepen tegen bestuurlijke maatregelen, die nog ontbrak.

c) Technische rechtzettingen:

- Art. 15 §3: om er geen twijfel over te laten bestaan dat de Vlaamse Regering, naast regels voor monsterneming en verificatie, ook dergelijke regels kan uitwerken voor metingen, proeven en analyses, wordt dit uitdrukkelijk bevestigd;

- Art. 34, §2 en art. 93: door het opsplitsen van de regeling rond opschorting en uitstel enerzijds, en de mogelijkheid om hieraan probatievoorwaarden te koppelen anderzijds (standaard in art. 60 KBH, en voortaan een optie in artikel 93KVH) waren er fouten geslopen in de regeling, die nu zijn rechtgezet.

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 een digitaal klassement, beheerd door het Agentschap Justitie en Handhaving. Het digitaal klassement is een authentieke bron voor wat de in artikel 4 §1, 1ste lid bedoelde, e-id ondertekende documenten en de samenstelling van sanctie- en het hersteldossiers betreft. Het is een databank en geen kruispuntbank. De informatie uit het digitaal klassement wordt ontsloten via het sanctieregister, het maatregelenregister en de toegang, bedoeld in artikel 80 KVH, die samen met het digitaal klassement het **Vlaams Handhavingsplatform (VHP)** vormen.

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 VHP, te kruisen met handhavingsinformatie van andere bestuursniveau's en andere (niet aan eigenlijke handhavingsprocessen gerelateerde) overheidsinformatie, zoals gegevens over vergunningen, subsidieaanvragen e.d.. De regeling rond de Kruispuntbank Handhaving ligt niet vervat in het voorontwerp, en het opzetten van deze kruispuntbank veronderstelt bijgevolg nog een toekomstig regelgevend initiatief.

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

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

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 werklast op horizontaal niveau aanzienlijk verminderd.

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 jurisdictionele 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 werklast 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. In de gevallen waarin dit aangewezen is, moet de mogelijkheid tot sanctionering van Vlaamse regelgeving via GAS worden voorzien in de specifieke strafbaarstellingen van het inhoudelijk decreet.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp wordt na de tweede principiële goedkeuring voor advies voorgelegd aan de Raad van State met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering en de indiening van het ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement volgt de parlementaire behandeling.

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 van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- het voorontwerp van kaderdecreet voor de handhaving van Vlaamse regelgeving;
- de bijhorende memorie van toelichting;
- bijlage één bij de memorie van toelichting, waarin de adviezen van de adviesraden omstandig worden besproken;
- het advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR – 25/08/2022);
- het advies van de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (31/08/2022);
- het advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (02/09/2022);
- het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC – 06/09/2022);
- het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (07/09/2022);
- het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (08/09/2022);
- het advies van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (12/09/2022);
- het advies van de Strategische adviesraad voor Landbouw en Visserij (12/09/2022);
- het advies van de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP – 22/09/2022);
- het advies van het College van Procureurs-generaal (18/10/2022)
- het advies van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG – 24/10/2022).