

datum: 19 april 2023

Advies over de harmonisering van handhavingsprocedures (implementatie Kaderdecreet Vlaamse handhaving)

Dit document is bestemd voor	Raad van Bestuur 19 april 2023
Waarover gaat het?	Het zgn. implementatiedecreet vervangt de handhavingsbepalingen inzake milieu, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, handelsvestigingsbeleid en toerisme door een verwijzing naar het (ontwerp) Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.
Gewenste beslissing	Ter goedkeuring
Aansluiting op strategische speerpunten VVSG	Strategisch Dossier 6: samen een trendbreuk realiseren op het vlak van omgeving en klimaat om te komen tot een kwaliteitsvolle leefomgeving.
Traject	Vlaamse regering 17 maart, formele adviesvraag aan o.a. VVSG, te leveren tegen 19 april. Uitstel gevraagd om normale procedure (BC-DB-RvB) te kunnen volgen, maar geweigerd door kabinet-Demir.
Verantwoordelijke stafleden	Steven Verbanck (milieu & coördinatie), Xavier Buijs (ruimtelijke ordening), Bart Palmaers (handelsvestigingsbeleid), Lieselot Decalf (onroerend erfgoed)
Belang voor de lokale besturen	Handhaving vormt het sluitstuk van het omgevingsbeleid. Op het vlak van milieu, ruimtelijke ordening, handelsvestigingen en onroerend erfgoed hebben de gemeenten een kleinere of grotere handhavingstaak. Dit decreet zorgt voor een verdere onderlinge afstemming van die handhavingsbepalingen, door te verwijzen naar die uit het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Het kan de gemeentelijke handhavingsrol voor grondgebonden materies meer eenvormig maken.

Samenvatting standpunt

Principieel is de VVSG voorstander van een harmonisering van de handhavingprocedures die gelden in vergelijkbare sectoren. Wel moet de Vlaamse overheid aangeven op welke concrete punten het kaderdecreet een verbetering van de sectorale handhavingpraktijk zal betekenen. Ook is het nodig om opleiding en begeleiding te voorzien en modellen bij te werken; pas daarna mag de inwerkingtreding gepland worden.

Meer in detail vragen we om meer verantwoording te geven bij de verschillen die tussen de sectoren zullen blijven bestaan, bij de keuze van opties uit het kaderdecreet en bij de aanwijzing van de bevoegde herstellinstantie.

1. Kadering

Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (KVH) is een voorontwerp van decreet waarover de VVSG advies gaf op 19 oktober 2022. Inmiddels werd dit kaderdecreet op 25 november 2022 een tweede keer goedgekeurd door de Vlaamse regering ¹ Het vervangt het bestaande Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 (KBH).

Het kaderdecreet zal alleen van toepassing zijn in de sectoren wiens decreet kiest voor het handhavingsluik verwijst naar het kaderdecreet. (art. 3 KVH) In het advies over het kaderdecreet vroeg de VVSG om duidelijkheid op welke sectorale regelgeving het kaderdecreet van toepassing zal zijn.

De enige twee decreten die nu al voor handhaving verwijzen naar (de voorloper van) het kaderdecreet zijn het scheepvaartdecreet en de Vlaamse Codex Wonen. Het scheepvaartdecreet is niet relevant voor gemeenten en in de Codex Wonen gaat het over wat de Vlaamse wooninspectie doet, terwijl de gemeenten andere instrumenten inzetten (conformiteitsattest, onbewoonbaarverklaring, krotbelasting, ...) waarop het kaderdecreet niet van toepassing is.

Momenteel zijn de handhavende bevoegdheden voor lokale besturen op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu, handel, onroerend erfgoed en toerisme geregeld in sectorale decreten: Codex Ruimtelijke ordening, Decreet Integraal Handelsbeleid, Decreet Onroerend Erfgoed enzovoort...

Hoewel het telkens gaat om grondgebonden materies en de handhavingregels in de loop der jaren naar elkaar toe zijn gegroeid, zijn er tussen de diverse decreten nog steeds vele al dan niet substantiële verschillen als het gaat om het handhavingsluik. Soms zijn deze verschillen verklaarbaar en/of wenselijk. Maar andere verschillen dienen geen doel en maken de regelgeving onnodig complex.

Het zgn. Implementatiedecreet waarover de VVSG nu advies moet geven, maakt daar een einde aan. In de beleidsdomeinen milieu, ruimtelijke ordening, handelsvestigingen,

1

<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?search=Kaderdecreet%20handhaving%20Vlaamse%20regelgeving>

onroerend erfgoed en toerisme zullen de handhavingsprocedures grotendeels dezelfde worden, namelijk die van het toekomstige Kaderdecreet Vlaamse handhaving.

Principieel is de VVSG voorstander van een harmonisering van de handhavingsprocedures die gelden in vergelijkbare sectoren.

Het Kaderdecreet implementeren in een bepaalde sector betekent op decretaal vlak dat de handhavingsbepalingen in die sectorale decreten vervangen worden door een verwijzing naar het kaderdecreet. Elke sector moet wel nog beslissen:

- 1) over strafbepalingen (die behouden blijven) In het advies over het kaderdecreet bepleitte de VVSG om gemeentelijke administratieve sancties mogelijk te maken volgens de GAS-wet en dit door in elke sector openingen te laten in de strafbepalingen. In de tweede versie komt het kaderdecreet hieraan tegemoet.²
- 2) over eventuele sectorale afwijkingen op het kaderdecreet,
- 3) over de keuzemogelijkheden die het kaderdecreet aanbiedt (“menukaart”) (zie verder punt 3)
- 4) over wie er herstellinstantie zal zijn (zie verder punt 0)

Daarnaast zal eenzelfde oefening moeten gebeuren op het niveau van uitvoeringsbesluiten (o.a. welke personeelsleden van welke overheidsniveau mogen toezichthouder worden, art. 8 KVH)

2. Inschatting impact en begeleiding vooraleer inwerkingtreding

Het is het moeilijk om in te schatten welke impact de het kaderdecreet zal hebben op sectoren die daarvoor kiezen het te implementeren. Ook in de nota aan de regering is geen realistische inschatting van de impact op de gemeenten te vinden: “als gevolg van dit ontwerp worden er geen bijkomende lasten opgelegd aan de lokale besturen”.

Alleen wie wel in meerdere sectoren handhaaft, heeft er principieel voordeel bij dat beide sectoren dezelfde handhavingsprocedures volgen uit het kaderdecreet. Het valt wel te verwachten dat gemeenten hun handhavingsbeleid alsmaar meer sector-overschrijdend zullen organiseren en dat het daardoor voor hen voordeliger zal zijn dat die verschillende sectoren dezelfde handhavingsprocedures uit het kaderdecreet zullen volgen. In die zin kan dit initiatief positief uitpakken voor lokale besturen.

Wie echter alleen in één sector handhaaft, zal enkel een voordeel zien van deze aangepaste regelgeving als de regels van het kaderdecreet inhoudelijk beter zijn dan de sectorale regels die hij nu kent. **Daarom moet de Vlaamse overheid aangeven op welke concrete punten het kaderdecreet een verbetering van de sectorale handhavingspraktijk zal betekenen.** De Vlaamse overheid moet inzichtelijk maken waarom voor een welbepaalde sector de implementatie van het kaderdecreet op zich ook voordelen oplevert voor wie slechts in die sector actief is. Anders gezegd, we vragen duidelijk te maken waarom het kaderdecreet beter zal zijn dan de handhavingsregels die

² Voorontwerp KVH, versie 25.11.2022, nota aan de regering p. 5, bijlage daarbij § 121 p. 37.

men daar al toepast, m.a.w. of er ook nog andere verbeteringen zijn dan het evidente “het is dan hetzelfde als in een andere sector”.

Zonder zo'n overzicht van de wijzigingen is het onmogelijk een bruikbare inschatting te maken van de impact van het kaderdecreet. (zie VVSG-standpunt over het kaderdecreet zelf, RvB 19.10.2022)

Praktijkmensen hebben bv. nood aan een **concordantietabel** die de hen gekende bestaande sectorale handhavingsbepalingen linkt aan de juiste artikelen van het kaderdecreet.

Vooraleer de omschakeling wordt gemaakt, zullen niet alleen nog **uitvoeringsbesluiten** nodig zijn. Ook is het **voor elke sector** nodig om **opleiding en begeleiding** te voorzien, zodat de betrokken handhavers de nieuwe uniforme regels van het kaderdecreet kunnen eigen maken. Zo zijn er heel wat **modellen** (documenten en procesbeschrijvingen) die aan herziening toe zijn. Die zaken moeten tijdig beschikbaar zijn en pas daarna mag de **inwerkingtreding** van het implementatiedecreet gepland worden.

3. Opties die het Kaderdecreet biedt

Naast generieke bepalingen die op alle betrokken beleidsdomeinen van toepassing zijn, maakt het implementatiedecreet voor elke sector keuzes uit enkele optionele bepalingen van het Kaderdecreet. De verschillende sectoren maken daarbij soms onderling afwijkende keuzes die o.i. niet altijd verantwoord worden.

(Over de cellen vet en met cijfer komt na de tabel een opmerking)

Kaderdecreet hoofdstuk 10, afdeling ...	Milieu (art. 18 = 16.1.1, § 2 DABM)	R.O. (art. 59 = 6.1.2 VCRO)	Handels- vestigingen (art. 117 = 15 DIHB)	Onr. Erfg. (Art. 87 = 11.1.1 OED)
2. Onmiddellijke inning, consignatie en inhouding	Ja	Nee	Nee	Ja
3. Bestuurlijk beslag	Ja	Ja	Nee	Ja
4. Probatievoorwaarden	Nee	Nee	Nee	Ja
5. Uitbreiding toepassingsgebied vereenvoudigde sanctieprocedure	Nee	Nee	Nee	Nee
6. Financiële handhaving	Nee(3.1)	Nee(3.1)	Ja	Ja
7. Handhavingsverzoek van een derde	Ja	Nee(3.2)	Ja	Nee
8. Toezichtsbevoegdheden aan de politiediensten	Nee	Ja	Nee	Ja
9. Administratief beroep tegen herstelbeslissingen	Ja	Ja	Nee(3.3)	Ja
10. Verzachting publieke herstelmaatregelen	Ja	Ja	Ja	Ja
11. Waarborgsom bij feitelijk herstel	Ja?(3.4)	Nee(3.4)	Nee	Ja
12. Stakingsbevel bij verhindering van toezicht	Ja	Ja	Nee	Ja

3.1. Financiële handhaving

We vragen om ook bij overtredingen inzake milieu of ruimtelijke ordening “financiële handhaving” mogelijk te maken (optie afdeling 6). Het gaat dan bv. om het niet subsidiëren van wat al verplicht was gesteld.

Inzake onroerend erfgoed wil de decreetgever het “perverse effect” vermijden dat “verwaarlozers door de lamentabele staat van het verwaarloosde gebouw bij de uitbetaling van premies voorrang krijgen op eigenaars van monumenten die hun onderhoudsplicht wel naleven” (MvT p. 19)

Inzake handelsvestigingen is dit nodig om te “voorkomen dat de overheid opdraait voor het herstel van publieke schade, gelet op de premies die gangbaar zijn in het handelsvestigingsbeleid en de subsidies die kunnen worden verleend in functie van de sloop en/of transformatie van handelspanden en bedrijfsruimten.” (MvT p. 23)

Beide argumentaties gelden o.i. ook inzake milieu en ruimtelijke ordening. Als bijvoorbeeld het installeren van een waterzuivering, het afbreken van een gebouw of het heraanplanten van bomen al verplicht was door een handhavingsbevel, dan heeft de overtreder daarvoor geen recht op een subsidie.

3.2. Handhavingsverzoek van een derde

We kunnen ons erin vinden dat derde die last hebben van andermans overtreding, aan de overheid kan vragen om te handhaven, ook inzake ruimtelijke ordening (optie afdeling 7)

Derden die schade ondervinden van een milieu-overtreding kunnen nu al formeel om handhaving verzoeken bij de bevoegde overheid.³ Een gelijkaardige regeling staat in het Kaderdecreet (afdeling 7). Ook een gemeente kan bij een andere overheid om handhaving vragen, Voor een gemeente geldt dan niet de vereiste om schade aan te tonen.⁴ Volgens het implementatiedecreet zal zo'n regeling niet alleen gelden inzake milieu (waar het al bestond) maar ook inzake handelsvestigingen omdat “klachten over mogelijke inbreuken vaak van concurrenten komen”. (MvT p. 23) Die argumentatie geldt o.i. evengoed inzake ruimtelijke ordening. Omdat we pleiten voor een zo groot mogelijke gelijkschakeling van de verschillende sectoren, zien we geen bezwaar om dit systeem ook bij ruimtelijke ordening in te voeren. Het houdt geen verplichting in om op elke overtreding te gaan handhaven of om daar onmiddellijk het volledig handhavingstraject op toe te passen, wel moet de gemeente⁵ dan motiveren waarom ze al dan niet op de vraag ingaat. Het kan er wel toe leiden dat gemeenten hun handhavingsprioriteiten scherp moeten stellen zodat gedoogbeleid op andere overtredingen te verantwoorden is. Een lokale prioriteitennota handhaving kan daarvoor dienen.

3.3. Administratief beroep

We vragen om ook bij handelsvestigingsbeleid het administratief beroep te voorzien (optie afdeling 9)

In de meeste sectoren staat een laagdrempelig bestuurlijk beroep open bij de bevoegde minister. Dat bestaat nu al inzake milieu en onroerend erfgoed,⁶ en zal nieuw zijn voor

³ Huidig art. 16.4.18 DABM

⁴ Art. 96 lid 3 KVH.

⁵ Beslissing die toekomt aan “de herstellinstantie”, zie verder punt 0.

⁶ Huidig art. 16.4.17 DABM en art. 11.5.8 en 11.5.15 OED

ruimtelijke ordening. Handelsvestigingsbeleid is de enige sector waar een overtreder (of een derde die tevergeefs om handhaving vroeg) met zijn beroep tegen een handhavingsbevel onmiddellijk moet stappen naar het Handhavingscollege (Vlaams bestuursrechtcollege). Gelet op het geringe aantal te verwachten dossiers, zien we geen bezwaar om ook op dit vlak de handhavingsprocedure tussen de verschillende sectoren gelijk te trekken.

3.4. Waarborg

We vragen dat ook inzake ruimtelijke ordening een handhavingsbevel kan gekoppeld worden aan een waarborg (optie afdeling 11).

Het kunnen opleggen van een waarborg (optie afdeling 11) staat bij milieu wel vermeld als “evident” in de toelichting (MvT p. 14) maar niet in de decreetstekst. Het kunnen opleggen van een waarborg lijkt ons niet alleen interessant bij milieu en onroerend erfgoed maar ook inzake ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld bij het doen heraanplanten van bomen.

4. Wie is “Herstelinstantie”?

Naast de toezichthouder is een sleutelrol weggelegd voor de zgn. herstelinstantie. Die is bevoegd voor aanmaningen (art. 49 KVH) voor het bevelen van herstel of dat desnoods zelf uitvoeren ("herstelbevel of bestuursdwang" - art. 52 KVH), voor het vorderen van herstel voor de rechtbank (art. 56 KVH) en voor het aangaan van een "herstelschikking" met de overtreder (art. 60 KVH). Een beveiligingsmaatregel (bv. staking) kan zowel door een toezichthouder als door de herstelinstantie (art. 63 KVH)

Bij het implementeren van het kaderdecreet moet elk sectoraal decreet bepalen wie in die sector herstelinstantie mag zijn. Wie dit binnen de gemeente mag zijn, verschilt sterk tussen de instappende sectoren:

	Personeelslid?	Intergemeentelijk?	Politiek?
Milieu (art. 20 = 16.1.3 DABM)	Personeelslid van de gemeente (aanwijzing door CBS)	Personeelslid van een intergemeentelijk samenwerkingsverband (aanwijzing door IGS)	Burgemeester “of zijn plaatsvervanger”
R.O. (art. 51 = 1.4.9 VCRO)	Gemeentelijk stedenbouwkundig inspecteur = personeelslid van de gemeente “belast met de handhaving voor het grondgebied van <u>zijn gemeente of verschillende gemeenten</u> ” (aanwijzing door CBS)	Gemeentelijk stedenbouwkundig inspecteur = personeelslid van een intergemeentelijk samenwerkingsverband “belast met de handhaving voor het grondgebied van <u>een of meer gemeenten</u> ” (aanwijzing door IGS)	Burgemeester
Handelsvestigingen (art. 120 = 17 DIHB)	Nee	Nee	College van burgemeester en schepenen

4.1. Onroerend erfgoed

Voorzie de mogelijkheid dat ook gemeenten ervoor kunnen kiezen herstelinstantie inzake onroerend erfgoed te worden, op voorwaarde dat zij dan een hogere subsidie krijgen dan een onroerenderfgoedgemeente met alleen een verbalisant.

Inzake onroerend erfgoed voorziet het implementatiedecreet als enige herstelinstantie de Vlaamse overheid (inspecteur onroerend erfgoed, art. 88 = 11.1.2 OED) Vanuit efficiëntieoogpunt en resultaatgerichtheid vinden we principieel dat toezicht en handhaving best in één hand gehouden worden. Dus normaal gezien zouden we ervoor opteren om die mogelijkheid zeker te voorzien voor gemeenten die dat willen, als dit geen verplichting wordt voor gemeenten en geen reden voor de Vlaamse overheid om zelf hierin geen verantwoordelijkheid meer op te nemen. Maar gezien dit een nieuw takenpakket is, waar nu op lokaal niveau geen middelen voor voorzien zijn en de huidige

middelen voor bestuurlijke handhaving op lokaal niveau al schaars zijn, kunnen de gemeenten dat er niet bijnemen zonder dat daar vanuit Vlaanderen iets tegenover staat. Tenslotte behelst dit dan toch een taak die Vlaanderen niet meer zal moeten uitvoeren. Deze bijkomende taak is nog niet ingecalculeerd in de voorziene subsidies voor de erkenning als onroerendergoedgemeente. Onroerendergoedgemeenten die naast verbaliseren ook de taken van de herstellinstantie opnemen, moeten daarvoor een hogere subsidie krijgen. Anders zullen wellicht weinig lokale besturen gebruik maken van de mogelijkheid om handhaving onroerend erfgoed uit te breiden. De vraag is ook of gemeenten die een verdere gaande rol wensen op te nemen op het vlak van handhaving dit uitsluitend mogen doen via een erkenning als onroerend erfgoedgemeente. Wellicht zijn er evengoed gemeenten die wél verder willen gaan op het vlak van handhaving, maar niet per se erkend willen worden als onroerend erfgoedgemeente.

4.2. Provincies

Waarom is in geen enkele sector voorzien dat de provincie herstellinstantie is? In de toelichting is daar nergens een motivering voor te vinden. De provincies zijn wel vergunningverlener en handhaven nu al langs hun waterlopen. Als provincies handhavingstaken mogen opnemen bv. langs waterlopen, dan vinden we dat dat niet mag beperkt worden tot een vaststellingsbevoegdheid maar dat ze ook herstellinstantie moeten kunnen zijn. Het is immers niet efficiënt om halverwege een procedure een dossier te moeten afgeven. Daarom pleiten we ervoor om decretaal de mogelijkheid open te houden dat provincies een handhavingsbevoegdheid krijgen voor grondgebonden materies.

4.3. Inhoudelijke bevoegdheidsverdeling naar uitvoeringsbesluit.

Het verschilt per sector of en hoe overtredingen verdeeld worden tussen Vlaamse overheid en gemeenten. Bij milieu zal de Vlaamse regering de bevoegdheid van de gemeenten mogen beperken (bv. zoals nu: niet bevoegd voor klasse 1), bij ruimtelijke ordening is iedereen in principe voor alles bevoegd en bij handelsvestigingen zegt het decreet zelf dat de herstelbevoegdheid zich spiegelt aan de vergunningsbevoegdheid.

Best laat het decreet de inhoudelijke bevoegdheidsverdeling tussen de overheidsniveaus over aan een uitvoeringsbesluit zoals voor verbaliseren al het geval is.

4.4. Herstelinstantie binnen de gemeente: burgemeester i.p.v. college

De keuze van herstellinstantie binnen de gemeente is best voor alle sectoren dezelfde. We kiezen daarbij voor de burgemeester. We vragen daarom om ook inzake handelsvestigingenbeleid de burgemeester bevoegd te maken i.p.v. het schepencollege.

De burgemeester heeft deze bevoegdheid altijd al gehad inzake milieu. Het sluit immers aan bij zijn openbare orde-bevoegdheden o.b.v. de gemeentewet. En ook inzake ruimtelijke ordening hoort het vorderen van herstel sinds 2018 bij de burgemeester i.p.v.

het college.⁷ We vragen om die keuze te behouden en door te trekken naar handelsvestigingenbeleid.

In ondergeschikte orde graag overal eenvormig “burgemeester of zijn plaatsvervanger” zodat het niet suggereert dat plaatsvervanging niet kan.⁸

4.5. Intergemeentelijke samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid

Graag verduidelijken (bij milieu) dat (zoals nu) intergemeentelijke samenwerking ook kan zonder rechtspersoonlijkheid, **dat de ene gemeente een personeelslid van een andere gemeente mag aanduiden** (uiteraard in afspraak met die andere gemeente als werkgever)

5. Terugvloei handhavingsinkomsten

Door de implementatie van het kaderdecreet zal ook als algemene regel gelden dat eventuele handhavingsinkomsten zullen terugvloeien naar de gemeente als zij dat dossier beheerde. (art. 73 KVH)

Daarnaast is er de mogelijkheid om andere inkomsten (bv. geïnde Vlaamse administratieve boetes) te verdelen "rekening houdend met de inspanningen die overheden leveren in het handhavingsproces dat de opbrengsten genereert" Dat kan ook de politie zijn.⁹

Dit is positief. We zien uit naar een mogelijke verdeling van ook de inkomsten uit Vlaamse administratieve boetes om zo de gemeenten deels te financieren voor hun handhavingsbeleid.

Bedragen ingevorderd voor de terugbetaling van de kosten voor het opruimen van afvalstoffen langs openbare wegen en waterwegen, komen toe aan het Vlaams Infrastructuurfonds.¹⁰ Dit mag alleen slaan op het verhalen van kosten die de Vlaamse overheid maakte. **Er is een verduidelijking nodig dat dit niet slaat op kosten die de gemeente maakte en terugvorderde.**

6. Rechtspleging Handhavingscollege

Een kleine opmerking bij de procedure voor het Handhavingscollege, de Vlaamse rechtbank die nu al beroepen tegen Vlaamse administratieve boetes behandelt en ook beroepen tegen handhavingsbevelen zal behandelen.

Het moet ook mogelijk zijn om tussen te komen voor het Handhavingscollege voor:¹¹

⁷ Decreet 25.04.2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning.

⁸ Toepassing van de algemene regel van art. 62, lid 3 decreet lokaal bestuur.

⁹ Zie MvT bij KVH p. 81

¹⁰ Opmerking bij art. 22 = wijziging art. 16.1.5, al. 3 DABM.

¹¹ Opmerking bij art. 101 = wijziging art. 31/0 decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages.

- 1) **De overheid die in eerste aanleg besliste**, bv. in het geval dat een overtreder bestuurlijk beroep instelt tegen de gemeente bij de minister, de gemeente krijgt gelijk krijgt van de minister en de overtreder dan tegen de minister beroep instelt bij het handhavingscollege, dan mag de gemeente daarbij tussenkomen.
- 2) **De derde die om handhaving verzocht** (art. 96 KVH) bv. in het geval hij gelijk kreeg en de overtreder in beroep gaat.¹²

(Art. 108 en 109 voegen tussen artikels 44 en 45 twee nieuwe artikelen in genummerd 44/0 en 44/0bis, beter is: 44/1 en 44/2)

-*-

¹² De derde bedoeld in het nieuwe art. 31/0, 3° slaat immers op een andere categorie, nl. die bedoeld in art. 74 KVH.