

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

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - ontwerp besluit van de Vlaamse Regering over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving

Met het oog op de digitalisering van de handhaving van Vlaamse regelgeving, de beveiligde bewaring van handhavingsinformatie, het uitwisselen ervan tussen bevoegde overheden en een uniforme digitale toegang van burgers en ondernemingen tot hun bestuurlijk sanctiedossier, voorziet het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVH) in de oprichting van een Vlaams Handhavingsplatform (hierna: VHP). Dit platform bestaat uit:

- een aansluitertoepassing, via automatische koppeling met het eigen dossiersysteem (API) of via manuele ingave in een webinterface (UI);
- een digitaal klassement, waarin de digitale handhavingsstukken worden bewaard;
- een sanctieregister, waarin informatie over bestuurlijke vervolgingen kan worden geraadpleegd;
- een maatregelenregister, waarin informatie over herstel – en beveiligingsmaatregelen kan worden geraadpleegd;
- en een handhavingsbibliotheek, die toegang geeft tot alle informatie die in het VHP aanwezig is en waarvoor men gerechtigd is ze te bekijken.

De ontwikkeling van het VHP is aangevangen in 2022, en zal in de loop van 2023 worden afgerond voor de onderdelen aansluitertoepassing, digitaal klassement, het sanctieregister en de handhavingsbibliotheek. Eind 2023 wordt gestart met de gefaseerde uitrol van het VHP voor deze onderdelen. Gefaseerd, omdat in een eerste fase de functionaliteit beperkt blijft tot de vier genoemde onderdelen, het aantal bestuursdocumenten dat verplicht in de door het KVH vereiste digitale vorm moet worden opgesteld, beperkt wordt, en het VHP vooralsnog maar van toepassing wordt gesteld op een selectie van Vlaamse regelgeving.

De fasering is nodig om de risico's van de ingebruikname van een gloednieuw IT - platform te kunnen beheersen, te meer omdat het vooral privacygevoelige informatie zal bevatten en essentiële processen als voorwerp heeft. De IT-systemen die bij de Vlaamse en lokale inspectiediensten worden gebruikt is, zijn bovendien zo divers dat haast elke "aansluiting" maatwerk vergt. Dit vraagt veel inspanningen van de aansluiters en het VHP-projectteam, die gedoseerd moeten worden ingezet om de beschikbare capaciteit niet te overstijgen.

API's moeten worden ontwikkeld en getest voor ze in gebruik kunnen worden genomen. Bepaalde functionaliteiten, nodig voor digitaal werken, moeten in het eigen dossierbehandelingssysteem worden opgenomen. Gebruikers van de UI moeten worden opgeleid in beheersbare groepen. Gebruikers die hun eerste stappen op het VHP zetten, moeten kunnen worden geholpen zonder al te grote wachttijden bij de service desk. Protocollen moeten worden afgesloten vooraleer toegang kan worden verleend tot het platform.

Op basis van de ervaringen die worden opgedaan tijdens deze opstartfase, en rekening houdend met het tempo van de verdere ontwikkeling van het VHP, zal vervolgens de functionaliteit en het toepassingsgebied stapsgewijs worden uitgebreid middels opeenvolgende besluiten, tot alle onderdelen in gebruik zijn en het VHP het geheel van de Vlaamse regelgeving bestrijkt.

Dit ontwerp maakt de start van het VHP mogelijk. De toetreding tot het VHP vereist geen "instap" in het KVH zelf: er wordt over beslist bij Besluit van de Vlaamse Regering, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp 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 ontwerp kadert in het inhoudelijk structurelement "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)).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig adviesnr. 2023/201 van 26 mei 2023.

De Inspectie van Financiën verleende een voorwaardelijk gunstig advies op 9 juni 2023.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, heeft zijn voorwaardelijk akkoord gegeven op 13 juli 2023.

De Vlaamse Toezichtcommissie heeft advies nr. 2023/101 gegeven op 12 september 2023.
De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft advies CO/A/2023/377 cm gegeven op 8 september 2023.

De VVSG werd gevraagd advies te verlenen binnen een termijn van dertig dagen, maar er werd geen advies bekomen.

De Vlaamse Regering hechtte op 6 oktober 2023 haar tweede principiële goedkeuring aan het voorontwerp van besluit.

De Raad van State heeft advies 74.625/3 gegeven op 9 november 2023, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit ontwerp geeft het startschot voor de uitrol van het Vlaams Handhavingsplatform, door de bepalingen van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVH), die er de logistieke basis van vormen, voorwaardelijk van toepassing te stellen op de handhaving van een eerste groep van Vlaamse regelgeving, met name:

- het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995 (hierna DABM);
- de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna VCRO);
- het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 (hierna OED);
- het Varendergoeddecreet van 29 maart 2002 (hierna VED);
- de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (hierna VCW);
- het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 (hierna SVD)

De ontwikkeling van het Vlaams Handhavingsplatform is gestart in 2022, en is ondertussen voldoende rijp om een aantal kernonderdelen ervan in bedrijf te nemen, meer bepaald:

- het *digitaal klassement*, geregeld in artikel 4 KVH, waarin de handhavingsdocumenten worden opgenomen en bewaard;
- het *bestuurlijk sanctieregister*, geregeld in artikel 77 tot en met 79 KVH, waarin wordt bericht over de bestuurlijke vervolging, en via hetwelk de burger en de onderneming toegang kan nemen tot zijn bestuurlijk sanctiedossier;
- de *handhavingsbibliotheek*, geregeld in artikel 80 KVH, waarmee geselecteerde handhavingsinformatie ter beschikking kan worden gesteld aan handhavingspartners.

Conform artikel 3, derde lid KVH worden deze bepalingen van toepassing wanneer de Vlaamse Regering dat bepaalt, voor de Vlaamse regelgeving die ze aanduidt en onder de voorwaarden die ze bepaalt. Een instap in het VHP veronderstelt dus niet dat de Vlaamse regelgeving meteen ook het KVH zelf implementeert.

Enkel het maatregelenregister (geregeld in artikel 81 tot en met 83) blijft voor de geselecteerde regelgeving nog buiten beschouwing, omdat de ontwikkeling ervan nog onvoldoende gevorderd is, en naar verwachting pas in de tweede helft van 2024 kan worden afgerond. Daarmee samenhangend wordt in deze eerste fase de focus gelegd op de documenten die relevant zijn voor het voeren van het bestuurlijk sanctiedossier en het bestuurlijk sanctieregister, met name de processen-verbaal, de verslagen van vaststelling en de beslissingen van de beboetingsinstanties die daaruit voortvloeien. Dit gebeurt door de algemene verplichting tot digitaal werken (inclusief digitale ondertekening met e-id en

verplichte borging in het digitaal klassement) in de zin van artikel 4 KVH, te verenigen tot voormelde documenten.

De verwerking van gegevens, voorzien in dit besluit, zijn noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, nu het gaat om het opzetten van een informaticasysteem. (advies VTC, randnr. 18). In de mate waarin de verwerkingen verbonden zijn aan opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie, bestuurlijke vervolging of het opleggen of doen opleggen van publieke herstel – en beveiligingsmaatregelen, zijn zij ook nodig om ter vervulling van een taak van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.

Voor het inhangen van deze documenten in het VHP is een aansluitertoepassing voorzien, via de automatische koppeling (API) met het eigen dossierbehandlingssysteem, of via een manuele ingave in een webinterface (UI). Het merendeel van de betrokken inspectiediensten zal in deze opstartfase gebruik maken van de UI, bv. omdat zij niet over een dossierbehandlingssysteem beschikken, dit systeem technisch aan vernieuwing toe is, of in afwachting van wijzigingen in het kader van een geplande implementatie van het KVH. Doordat de inspectiediensten in deze opstartfase enkel processen-verbaal en verslagen van vaststellingen zullen moeten ingegeven, vormt dit geen grote inspanning voor deze diensten. Bij de betrokken Vlaamse inspectiediensten blijft het aantal te borgen documenten per functiehouder en per jaar beperkt. Ook bij de lokale besturen is dit beeld vergelijkbaar. Bovendien komen met de instap in het VHP een aantal administratieve taken te vervallen, zoals het afdrukken van brieven en het versturen ervan. Deze taken zullen immers centraal worden opgenomen vanuit het VHP, in zoverre ze al niet vervangen worden door (via het VHP gefaciliteerde) digitale communicatie.

Als beboetingsinstantie, bevoegd voor zowel het DABM, de VCRO, het OED en het VED, zal het aantal kennisgevingen en sanctiebeslissingen die de gewestelijke entiteit in de zin van art. 16.1.2, 4° DABM moet inbrengen talrijker zijn, maar hiervoor wordt een automatische doorstroming naar het VHP via API in het vooruitzicht gesteld. Bovendien moeten de processen – verbaal / verslagen van vaststelling die reeds door de Vlaamse en lokale inspectiediensten zijn ingehangen, niet nog eens worden ingehangen in het dossierbehandlingssysteem van de gewestelijke entiteit, wat een belangrijke efficiëntiewinst oplevert.

De decreten waarop het VHP met dit besluit gedeeltelijk van toepassing wordt gesteld, zijn (met uitzondering van het SVD) met elkaar verwant in die zin dat zij tot hetzelfde beleidsdomein (Omgeving) behoren en in hoofdzaak grondgebonden materies betreffen, waarbij misdrijven en inbreuken op de verschillende decreten vaak samen voorkomen. Gelet op de onderlinge samenhang tussen deze decreten, worden de processen-verbaal en verslagen van vaststellingen op basis van artikel 80, derde lid KVH toegankelijk gemaakt voor alle inspectiediensten die toezien op Vlaamse regelgeving binnen deze groep (uitgezonderd het SVD), in functie van toezicht en opsporing (art. 80 eerste lid, 1°). Omdat naast de bijzondere gewestelijke en gemeentelijke opsporingsambtenaren ook reguliere politieambtenaren nog steeds een belangrijke rol spelen bij het toezicht en de opsporing van misdrijven en inbreuken binnen deze groep van decreten, wordt ook hen toegang verleend.

Voormelde samenhang is uiteraard ook van belang in het kader van bestuurlijke vervolging. Om die reden wordt de bevoegde “beboetingsinstanties” toegang verleend tot het geheel van de in het digitaal klassement aanwezige bestuursdocumenten, opgesteld m.b.t. schendingen van de betrokken decreten.

Misdrijven en inbreuken in deze grondgebonden materies leiden doorgaans tot illegale situaties, die in rekening moeten worden gebracht bij de beoordeling en het opleggen van herstel – en beveiligingsmaatregelen, zelfs al vinden zij hun grondslag in een misdrijf of inbreuk van een ander decreet binnen de groep, afgelijnd door dit besluit. Om die reden wordt de bevoegde herstelinstanties van de onderscheiden decreten inzage gegeven in de processen-verbaal en verslagen van vaststelling, opgesteld binnen deze groep (uitgezonderd het SVD). Het betreft meer bepaald de toezichthouders en de burgemeesters als herstelinstantie DABM, de stedenbouwkundige inspecteurs en de burgemeesters als herstelinstanties voor de VCRO, de inspecteurs Onroerend Erfgoed als herstelinstanties voor het OED en het VED, en de wooninspecteurs als herstelinstanties voor de VCW.

De Inspectie van Financiën merkt op dat bij sommige artikels een aanvangsdatum wordt gesteld, en bij andere niet, en vreest dat daardoor het platform onvolledig zal blijven, zodat er best wordt geüniformeerd. De aanvangsdatum wordt nochtans voor elk decreet geregeld via artikel 10 van het ontwerp. Dat die datum verschilt per decreet, en voor wat DABM en VCRO betreft later aanvangt voor de lokale besturen dan voor de Vlaamse inspectiediensten, kadert in de gefaseerde uitrol in deze opstartfase.

Daarnaast stelt zich volgens de Inspectie van Financiën de vraag inzake archivering en wissen van het platform. De maximale bewaartermijnen worden conform artikel 6 KVH, dat via dit ontwerp mee van toepassing wordt gesteld op de betrokken decreten, bepaald in serieregisters, zodat zij niet in dit ontwerp moeten worden vastgesteld. Bijkomend voorziet artikel 78 §2 KVH in het schrappen van publicaties in het sanctieregister na respectievelijk 10 en 6 jaar, naargelang de publicatie een misdrijf dan wel een inbreuk betreft.

Op advies van de VTC zijn de rechtvaardigingsgronden in de zin van de AVG uitdrukkelijk in deze nota opgenomen. De andere opmerkingen van de VTC geven geen aanleiding tot wijzigingen:

- 1) de gegevensbeschermingseffectbeoordeling is opgestart samen met de ontwikkeling van het VHP, en behelst ondertussen alle hierboven beschreven onderdelen van het VHP;
- 2) in tegenstelling tot wat het advies stelt, werd de notie “omschrijving van de gepleegde feiten” in art. 78 §1, eerste lid, 2° KVH wel degelijk verduidelijkt via de toevoeging “in tijd, ruimte en materialiteit” (zie ook Parl. St. VI. P. 2022-2023, 1724/1, p. 123 (randnr. 56) en p. 133 (randnr. 99));
- 3) in tegenstelling tot wat het advies stelt, werden in artikel 6 KVH wel degelijk criteria opgenomen die toelaten de bewaartermijnen te bepalen. (zie ook Parl. St. VI. P. 2022-2023, 1724/1, 122 (randnr. 51 en 52) en 438;
- 4) dit ontwerp heeft geen betrekking op het maatregelenregister en de arrestendatabank, en de opmerkingen daarover van de VTC worden dan ook buiten beschouwing gelaten;
- 5) de verwerkingsverantwoordelijke zal de nodige maatregelen moeten nemen om de juistheid van de verwerkte persoonsgegevens te garanderen en waar nodig te actualiseren. Hij is daartoe verplicht op basis van artikel 5, eerste lid AVG, zonder dat deze verplichting in het KVH of dit ontwerp moet worden herhaald. Hetzelfde geldt voor de transparantiemaatregelen die de AVG oplegt, waarbij het niet de bedoeling kan zijn om bepalingen uit een Europese verordening te dupliceren of uit te leggen in nationale regelgeving.

In zijn advies beperkte de federale Gegevensbeschermingsautoriteit zich tot een verwijzing naar het standaardadvies van 24 maart 2023 betreffende de redactie van normatieve teksten. Ook dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassingen aan het ontwerp.

Het advies van de Raad van State gaf, naast de aanpassing van een aantal vormelijkheden en verschrijvingen, aanleiding tot volgende wijzigingen:

- 1) in artikel 8, derde lid wordt verwezen naar de concrete bepalingen in de inhoudelijke decreten in plaats van enkel te verwijzen naar de (naar het KVH refererende) termen “publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen”;
- 2) in artikel 9, 6° wordt de term “bestuurlijk sepot” geschrapt.

Slechts aan één opmerking van de Raad van State werd geen gevolg gegeven. In randnr. 6.2 van zijn advies merkt de Raad op dat de zinsnede “*ongeacht of ze zijn opgenomen in een bestuursdocument*” in artikel 9, 6° van het ontwerp moet worden geschrapt, vermits die bepaling rechtsgrond vindt in artikel 4 §1, tweede lid KVH, dat enkel over bestuursdocumenten handelt.

In de mate waarin artikel 9, 6° refereert naar andere data dan bestuursdocumenten, vindt het evenwel rechtsgrond in de regeling van artikel 78 §1, tweede lid KVH, die ook informatiegegevens insluit.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zie algemene toelichting.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen budgettaire impact. Het Vlaams Handhavingsplatform vloeit voort uit het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 en diens opvolger, het kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat op 25 juni 2023 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering en nu bij het parlement is ingediend. De ontwikkeling ervan is reeds in 2021 aangevangen als een samenwerking tussen het agentschap Digitaal Vlaanderen en het agentschap Justitie en Handhaving, en wordt gefinancierd via begrotingsartikel SCA-ASJA2NA-WT – Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen.

Ook de ontwikkeling van de geautomatiseerde API – aansluiting tussen het VHP enerzijds, en de dossierbehandelingsystemen van de Wooninspectie, De Vlaamse Waterweg, Natuurinspectie en de gewestelijke entiteit anderzijds, is reeds voltooid of minstens ingezet en werd / wordt vooralsnog opgevangen binnen de beschikbare IT - middelen van de betrokken entiteiten. Waar nodig kan via voormeld begrotingsartikel en binnen de beschikbare middelen in een tegemoetkoming worden voorzien.

Aan een manuele aansluiting via de UI (van toepassing op de andere betrokken inspectiediensten en beboetingsinstanties) zijn geen investeringen of kosten verbonden.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen blijvende impact op het personeel. De manuele ingave van processen-verbaal en verslagen van vaststelling vergt voor de betrokken inspectiediensten een uiterst beperkte inspanning, met een gemiddelde ingave van slechts enkele documenten op maandbasis per functiehouder.

Deze inspanning wordt deels teruggewonnen door het feit dat het VHP de kennisgeving van deze stukken geautomatiseerd laat verlopen, waardoor een aantal administratieve taken wegvallen. Bijkomend worden de entiteiten ontlast van de zorg voor de beveiligde bewaring van deze gevoelige digitale documenten voor de volledige levenscyclus ervan. Tot slot maakt de ingave in het VHP dat het document, n.a.v. een beslissing later in de keten, niet nogmaals moet worden ingegeven, noch in het VHP zelf, noch in met het VHP geconnecteerde dossierbehandelingsystemen.

Op relatief korte termijn zullen alle betrokken beboetingsinstanties, respectievelijk bevoegd voor Wonen, Scheepvaart en Omgeving, via een geautomatiseerde aansluiting geconnecteerd zijn met het VHP. Voor de eerste twee zijn de technische voorwaarden daartoe al vervuld, voor de derde zal dit medio 2024 het geval zijn. De processen-verbaal en verslagen van vaststelling, opgesteld door functiehouders van het Agentschap Wonen Vlaanderen, het Agentschap Natuur en Bos en de Vlaamse Waterweg, zullen vanaf de in het ontwerp voorziene spildata automatisch van het eigen dossierbehandelingsstelsel kunnen doervloeien naar het VHP.

In de aanloop naar de opstartfase zal / heeft een deel van het personeel van de betrokken entiteiten noodzakelijk moeten deelnemen aan opleidingen en oefen- en testsessies. Ook de ontwikkeling van de API vergt een belangrijke inspanning voor de ICT-diensten van de betrokken entiteiten. Deze inspanningen zijn evenwel per definitie tijdelijk van aard, en minstens al deels doorlopen.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De aansluitingsmogelijkheden van een lokaal bestuur verschillen in niets van die van een Vlaamse entiteit. Ook hier is bijgevolg geen impact op het personeel, om de redenen hierboven vermeld onder punt C.

Aan de aansluiting zelf zijn geen kosten verbonden. Een manuele aansluiting via de UI vergt bovendien geen investeringen.

Er is dan ook geen weerslag op de lokale besturen.

VERDER TRAJECT

De Vlaamse minister, bevoegd voor Justitie en Handhaving, de Vlaamse minister, bevoegd voor Wonen, de Vlaamse minister, bevoegd voor Onroerend Erfgoed, en de Vlaamse minister, bevoegd voor Mobiliteit, zijn, ieder wat hem of haar betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten voormeld besluit te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS