



VOORONTWERP KADERDECREET HANDHAVING VLAAMSE REGELGEVING

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	19 juli 2022
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	12 september 2022
Contactpersoon	Peter Van Humbeeck pvhumbeeck@serv.be

Mevrouw Zuhel DEMIR
Vlaams minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme
Koning Albert II-Laan 7
B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies voorontwerp kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving

Mevrouw de minister

De SERV verwelkomt het nieuwe voorontwerp van kaderdecreet voor de handhaving van Vlaamse regelgeving. Het bevat belangrijke wijzigingen die de bestaande regeling van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 verbetert en aanvult, in lijn met eerdere adviezen.

Wel stelt de SERV nog diverse aanpassingen aan het voorontwerp voor, o.a. om:

- met een alternatieve instapregeling de kansen op een reële stroomlijning en verbetering van de handhavingsregels in de diverse beleidsdomeinen te vergroten;
- de nieuwe bepalingen inzake digitalisering te concretiseren en te verdiepen;
- het perspectief van de rechtsonderhorigen beter aan bod te laten komen door meer aandacht voor hun belangen op het vlak van o.a. informatierechten, rechtsbescherming, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, handhavingslasten en gebruiksvriendelijkheid;
- de aanzet die werd gegeven in het eerdere kaderdecreet voor een overkoepelend Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid te behouden.

Wij hopen u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	6
1. Inleiding	6
2. Implementatiedecreten	7
3. Digitalisering en registers	9
4. Rechtsbescherming en handhavingslasten	11
5. Beleidslijnen, handhavingsprogramma en -rapport	14
6. Aanvullende specifieke opmerkingen	16
Referenties	21

Krachtlijnen

De SERV verwelkomt het nieuwe voorontwerp van kaderdecreet voor de handhaving van Vlaamse regelgeving. Het bevat belangrijke wijzigingen om het bestaande kaderdecreet van 22 maart 2019 te verbeteren en aan te vullen, in lijn met eerdere adviezen.

Echter, met de voorgestelde **instapregeling** lijkt de verwachting dat veel beleidsdomeinen zich zouden conformeren naar (onderdelen van) het decreet *wishful thinking*. De vooropgestelde stroomlijning en verbetering van de handhavingsregels dreigt opnieuw niet te worden gerealiseerd. De SERV stelt daarom een alternatieve regeling voor, gebaseerd op het *comply or explain* principe. Die houdt in dat er in het kaderdecreet een termijn wordt ingeschreven waarbinnen alle sectorale regelgeving moet worden nagekeken en waar wenselijk aangepast. De SERV vraagt daarnaast meer inspanningen vanuit de Vlaamse Regering en het project 'Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid' om de beleidsdomeinen te stimuleren om geheel of gedeeltelijk in te stappen.

De nieuwe bepalingen die inzetten op **digitalisering** zijn erg beloftevol. Wel vraagt de SERV om concreter te zijn over de timing. De bepalingen in kwestie treden immers pas in werking vanaf een door de Vlaamse Regering te bepalen datum die evt. per Vlaamse regelgeving kan verschillen. De SERV vraagt duidelijke doelstellingen en tijdspaden. De SERV doet in zijn advies ook suggesties om de ambities voor digitale informatiedoorstroming te concretiseren.

De SERV vraagt meer aandacht voor het perspectief van de **rechtsonderhorigen** en hun belangen op het vlak van o.a. informatierechten, rechtsbescherming, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, handhavingslasten en gebruiksvriendelijkheid. Het advies bevat ook op dit vlak een reeks concrete suggesties.

De SERV vindt dat de bepalingen van het bestaande kaderdecreet van 22 maart 2019 over **beleidslijnen en over het handhavingsprogramma en -rapport** best behouden blijven. Deze instrumenten zijn nodig om werk te kunnen maken van een overkoepelend Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid (dat rekening houdt met de nodige diversiteit) volgens een aantal principes en kenmerken van een goed handhavingsbeleid.

Het advies bevat tot slot enkele aanvullende **specifieke bemerkingen** – met name rond alternatieve sancties, publieke belangen, het handhavingscollege, de opbrengsten uit handhaving en het protocol vs. de beleidslijnen – en een lijstje met **onduidelijkheden en materiële vergissingen**.

Advies

1. Inleiding

Het voorontwerp van kaderdecreet voor de handhaving van Vlaamse regelgeving stelt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van Vlaamse regelgeving voor. Het voorontwerp beoogt net zoals het onder de vorige legislatuur aangenomen kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 een stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels in zoveel mogelijk beleidsdomeinen. Het nieuwe kaderdecreet werd net zoals het vorige voorbereid via het N-project 'coördinatie handhavingsbeleid' dat al loopt sinds februari 2016¹.

Dat kaderdecreet trad in werking op 23 mei 2019 maar het was niet direct van toepassing op bestaande Vlaamse regelgeving. Daarvoor zijn implementatiedecreten nodig die het kaderdecreet volledig of gedeeltelijk van toepassing verklaren op de bestaande regelgeving.

Dat is niet gebeurd. Op twee kleine uitzonderingen na² heeft geen enkel beleidsdomein hier werk van gemaakt. Daardoor is een reële stroomlijning van de Vlaamse handhaving uitgebleven. Het kaderdecreet was enerzijds te vrijblijvend en beantwoordde anderzijds niet steeds aan de soms erg uiteenlopende noden en behoeften in de beleidsdomeinen. Dit werd ook reeds aangestipt in het SERV-advies van 3 september 2018 over het voorontwerp van dat decreet en op de SERV-rondetafel van 17 februari 2020 over bestuurlijke handhaving.

Na een grondige evaluatie waartoe ook de SERV heeft bijgedragen, heeft de Vlaamse Regering nu een aangepaste en vereenvoudigde tekst uitgewerkt. Het vorige decreet werd bovendien zoals eerder aangekondigd aangevuld met een standaardregeling voor herstel- en beveiligingsmaatregelen en met bepalingen die moeten zorgen voor de digitale gegevensuitwisseling tussen handhavingsactoren en in de communicatie met de burger.

De SERV verwelkomt het nieuwe voorontwerp. Het bevat een reeks belangrijke wijzigingen die de bestaande regeling in het decreet van 22 maart 2019 verbeteren en aanvullen in lijn met eerdere bemerkingen.

In dit advies focust de SERV vooral op de nieuwe bepalingen en - opnieuw - op de voorgestelde techniek van implementatiedecreten.

¹ <https://www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/handhavingsbeleid-in-vlaanderen/project-coordinatie-vlaams-handhavingsbeleid>

² Het Scheepvaartdecreet en de Vlaamse Codex Wonen voor de materie kwaliteitsbewaking.

2. Implementatiedecreten

De SERV vraagt een alternatieve regeling voor de doorwerking van de kaderregeling in algemene en sectorale regelgeving, gebaseerd op het *comply or explain* principe. De voorgestelde regeling is immers (nog steeds) te vrijblijvend. Ze bevat te weinig stimulansen voor beleidsdomeinen om eventueel in te stappen. Daarmee dreigt de vooropgestelde stroomlijning en verbetering van de handhavingsregels nog steeds niet te worden gerealiseerd.

De ambitie van het nieuwe voorontwerp is een stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels in zoveel mogelijk beleidsdomeinen. Dat is met het eerdere kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 niet gelukt. Toch blijft de Vlaamse Regering het eerdere uitgangspunt hanteren. Net zoals het eerdere decreet zou ook dit kaderdecreet maar van toepassing worden op Vlaamse regelgeving van zodra en in de mate waarin zogenaamde implementatiedecreten de bestaande (sectorale) handhavingsregeling geheel of ten dele vervangen door de bepalingen van het voorontwerp³. Bovendien lijken ook nu geen inspanningen gepland die beleidsdomeinen helpen of stimuleren om in te stappen.

Nochtans is daar nood aan. De bestaande sectorale regels voor bestuurlijke handhaving zijn immers grotendeels los van mekaar tot stand gekomen. Het gevolg is een veelheid aan uiteenlopende regelingen die niet allemaal van dezelfde kwaliteit zijn of dezelfde rechtsbescherming bieden. Dat blijkt uit de eerdere inventarisatie door het ambtelijke projectteam van het project 'Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid'⁴.

Ook vanuit academische hoek wordt herhaaldelijk gewezen op de uiteenlopende handhavingsbegrippen, -regimes en -instrumenten met aanzienlijke verschillen tussen sectoren, een gebrekkige transparantie en een versplinterde rechtsbescherming⁵. Door stroomlijning kan de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving verbeteren en de coherentie, eenvoud, rechtsbescherming en rechtszekerheid vergroten, mits er ruimte blijft voor het nodige maatwerk.

De memorie vermeldt als motivatie voor de gekozen instapregeling enkel dat dit een politieke keuze is en dat de intreding een geleidelijk proces zal zijn. Dat proces zal volgens de Vlaamse

³ Enkele bepalingen zijn wel rechtstreeks van toepassing op alle Vlaamse regelgeving, meer bepaald het aanleggen van een arrestendatabank en het verlenen van bijstand aan OLAF door Vlaamse inspectiediensten. De Vlaamse Regering zal bovendien kunnen beslissen om specifieke Vlaamse regelgeving te laten participeren aan het bestuurlijk sanctieregister en het maatregelenregister, zonder dat vereist is dat die regelgeving onder het toepassingsgebied van het KVH is gebracht. Eenzelfde methodiek wordt gehanteerd voor het borgen van digitale documenten in het Digitaal Archief.

⁴ Het ambtelijke projectteam inventariseerde eerder (niet exhaustief) ca. 130 decreten met handhavingsbepalingen die betrekking hebben op strafrechtelijke dan wel bestuurlijke handhaving, al dan niet in combinatie. De procedures m.b.t. de bestuurlijke handhaving wijken onderling, per decreet, sterk van elkaar af. Ze zijn soms erg rudimentair uitgewerkt, soms ook meer omvattend. Vaak ligt de nadruk op procedurele regels om tot sanctienering te komen, met verwaarlozing van de regels die rechtsbescherming bieden aan de personen die betrokken worden in een sanctieprocedure. Ook de combinatie van bestuurlijke met strafrechtelijke handhaving neemt zeer diverse vormen aan: er werden niet minder dan 13 varianten in de combinatie gedetecteerd.

⁵ Zie bv. Opdebeek I. & De Somer S. (2018).

Regering meerdere jaren in beslag nemen alvorens het bulk van de Vlaamse regelgeving onder de paraplu van het decreet zal zijn gebracht, omdat sommige beleidsvelden (nog) niet bereid of niet klaar zijn om toe te treden (al zal bepaalde Vlaamse regelgeving nooit toetreden tot dit kader), ondanks het feit dat dat sommige vernieuwingen een onmiddellijk voordeel impliceren voor zo niet alle, dan toch de meeste Vlaamse regelgeving.

Er is de voorbije jaren in fasen en uiteindelijk ook na veel input en overleg (zie deel totstandkoming in de memorie van toelichting) door specialisten in deze complexe materie hard gewerkt aan het vorige en het voorliggende kaderdecreet. Het N-project coördinatie handhavingsbeleid loopt zelfs al sinds februari 2016, helaas zonder reële impact op de concrete regelgeving en handhavingspraktijk. Als de Vlaamse Regering achter dit werkstuk staat en haar doelstelling van stroomlijning en vereenvoudiging van de Vlaamse handhavingsregels in zoveel mogelijk beleidsdomeinen wil realiseren, wordt het tijd om de inspanningen daadwerkelijk te valoriseren. Dan zal meer nodig zijn dan de voorgestelde instapregeling. De verwachting dat veel beleidsdomeinen zich zouden conformeren naar (onderdelen van) het decreet lijkt *wishful thinking* zolang de vrijblijvendheid niet verkleint en er niet meer inspanningen gebeuren om die beleidsdomeinen te helpen of te stimuleren om geheel of gedeeltelijk in te stappen. Dat blijkt ook uit de reacties van verschillende strategische adviesraden op het voorontwerp van decreet.

Tegelijk is niet in alle beleidsdomeinen de behoefte of meerwaarde van het kaderdecreet even groot. Soms zijn er reeds omvangrijke en gecoördineerde regelingen. Dan is er minder nood om die regelingen aan te passen. Er zijn soms ook bijzonderheden die maatwerk vereisen waardoor een kaderregeling nooit alles kan regelen⁶. Toch lijkt in elk beleidsdomein een toetsing van de eigen bestaande regeling aan de regeling van het nieuwe kaderdecreet zinvol.

Om de vrijblijvendheid te verkleinen en toch maatwerk toe te laten, adviseert de SERV ten eerste om het *comply or explain* principe toe te passen. Concreet stelt de SERV voor om in het kaderdecreet een termijn in te schrijven waarbinnen alle sectorale regelgeving moet worden nagekeken en waar nodig aangepast aan de bepalingen van het kaderdecreet. Met andere woorden, er zijn niet noodzakelijk wijzigingen aan de bestaande sectorale regelingen nodig als men dit goed kan motiveren. Maar waar de meerwaarde wel duidelijk is, moet er een mechanisme zijn om dit niet op de lange baan te schuiven. Aan alle beleidsdomeinen vragen om daarover op hetzelfde moment te rapporteren, heeft het voordeel dat iedereen mee in bad zit en verplicht wordt tot een expliciete doorlichting van de eigen handhavingsregelgeving. Dit vergroot de coherentie en transparantie over de gemaakte afwegingen binnen en over beleidsdomeinen heen. Bovendien kunnen de wijzigingen aan de diverse bestaande sectorale decreten dan evt. sneller gebeuren en kunnen belanghebbenden, adviesraden en het Vlaams Parlement beter betrokken worden, opvolgen wat er gebeurt en het geheel evalueren.

Ten tweede is er een regeling nodig die latere uitholling tegengaat. Want elk later decreet kan afwijken van het algemene kader of de stroomlijnde regels (op basis van de algemene rechtsbeginselen *lex specialis derogat generali* en *lex posterior derogat priori*). Het Kaderdecreet heeft

⁶ Zie hierover tevens SERV (2018) en SERV (2020).

immers geen bijzondere status of bijzondere plaats in de hiërarchie der normen. Ook hier is het belangrijk dat de Vlaamse Regering daarover transparant is. Daarom is het belangrijk dat de bestaande vereiste in de omzendbrief 'Beleids- en regelgevingsprocessen' van 17 mei 2019 behouden blijft én nauwgezet wordt gecontroleerd bij de adviesverlening door de afdeling Wetgeving van de Raad van State en vervolgens door het Vlaams Parlement. De omzendbrief stelt dat het kaderdecreet (bestuurlijke) handhaving de standaardregeling bevat voor de Vlaamse regelgeving. De memorie van toelichting bij nieuwe Vlaamse ontwerpdecreten moettelkens vermelden of die standaardregeling uit het kaderdecreet zal worden gebruikt of niet. Er is een motivatieverplichting als er wordt afgeweken van dat kaderdecreet⁷.

Ten derde beveelt de SERV aan dat meer inspanningen gebeuren om die beleidsdomeinen te helpen of te stimuleren om (geheel of gedeeltelijk) in te stappen. Dat moet toelaten om beter in spelen op de grootste drempels voor de sectoren om in te stappen. Er zijn nl. indicaties dat de terughoudendheid bij beleidsdomeinen niet steeds ingegeven is door inhoudelijke argumenten maar deels ook door gebrek aan tijd, interesse en stilzitten omdat verandering inspanning vergt. Meer samenwerking en intensere begeleiding vanuit het project 'Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid' kan daaraan verhelpen. Daarbij zal niet alleen overleg nodig zijn met de diverse beleidsdomeinen maar ook met de belangrijkste actoren en belanghebbenden in het veld.

3. Digitalisering en registers

De SERV waardeert dat het voorontwerp nieuwe bepalingen bevat die inzetten op digitalisering maar vraagt om in de memorie en het voorontwerp concreter te zijn over de timing en ambities.

Het voorontwerp verplicht Vlaamse overheidsinstanties om handhavingsdocumenten enkel nog digitaal op te stellen, met garanties voor de veiligheid, integriteit en authenticiteit en behoud van de mogelijkheid om afschriften op analoge informatiedragers af te leveren. De Vlaamse Regering kan volgens het voorontwerp beslissen om dezelfde verplichting in te voeren voor lokale overheden.

De elektronische documenten worden opgenomen in het centraal beheerde Digitaal Archief Vlaanderen en vervolgens via beveiligde portalen gedeeld tussen bestuurlijke overheden onderling en met het Openbaar Ministerie. Het sanctiedossier en het hersteldossier bv. kunnen dan worden samengesteld als de verzameling van in het Digitaal Archief Vlaanderen opgenomen documenten die door de beboetingsinstantie en / of de herstellinstantie zijn aangeduid om deel uit te maken van het sanctiedossier of het hersteldossier. Kennisgevingen van documenten aan

⁷ Vlaamse Regering (2019, p. 70).

andere overheidsinstanties incl. het parket gebeuren via het verlenen van een beveiligde toegang tot het geborgde origineel in het digitaal archief.

Deze werkwijze moet de basis vormen voor een toekomstige Vlaamse Kruispuntbank Handhaving waarmee ook handhavingsinformatie van andere bestuursniveaus en andere data zoals gegevens over vergunningen, subsidieaanvragen e.d. kunnen worden gekoppeld.

De SERV waardeert dat het voorontwerp hierop inzet en een digitaal Vlaams Handhavingsplatform en een Vlaamse Kruispuntbank (of beter: dienstenintegrator) Handhaving in het vooruitzicht stelt.

Wel vraagt de SERV om concreter te zijn over de timing. De bepalingen in kwestie treden immers pas in werking vanaf een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (die evt. per Vlaamse regelgeving kan verschillen). De SERV vraagt dat de memorie van toelichting duidelijke doelstellingen en tijdspaden bevat over wanneer de Vlaamse Regering die zaken wil implementeren, hoeveel middelen en tijd er nodig zijn om de registers op te zetten en te testen en (interbestuurlijke) informatieketens te organiseren.

Daarnaast vraagt de SERV om het voorontwerp en de memorie aan te passen om de principes en ambities te concretiseren. Het gaat dan onder andere over:

- **De regeling en ambities op het vlak van de verbetering van de informatiedoorstroming** door registers zoals het sanctie- en het maatregelenregister, maar ook door de diverse verplichtingen of mogelijkheden die het decreet instelt voor handhavingspartners om elkaar te informeren. Hoewel de intentie van de memorie en het ontwerp duidelijk is, staat er bv. geen verplichting in het decreet voor die betrokken (Vlaamse en lokale) actoren om eerst te kijken of er entries zijn in de registers (want het zijn geen authentieke gegevensbronnen in art. III.66 bestuursdecreet, waar de verplichting tot opvraging in art. III.68, eerste lid op van toepassing is). Het is misschien aan te raden om die verplichting in het decreet op te nemen en daarnaast Vlaamse inspectiediensten en de beboetingsinstanties expliciet als gegevensinitiatoren te benoemen en te zeggen wie welke gegevens invoert (art. 77). De tekst is ook onduidelijk of het register een kopie is van door de gegevensinitiatoren verzamelde en bijgehouden gegevens of dat ze die rechtstreeks voeden.
- **Business process re-engineering.** Digitalisering van de documentenflow is op zich positief, maar de grote meerwaarde ontstaat pas als er ook *business process re-engineering* mee gemoeid is, met name hoe kunnen processen vereenvoudigd worden? Zijn alle processtappen nog actueel, welke gegevens heeft men nodig, welke heeft men al, zijn die van voldoende kwaliteit, zijn alle papieren processen ook digitaal nodig?
- **De rapportering over de handhaving.** Het voorontwerp schrapt de verplichting om een Vlaams handhavingsrapport op te stellen. De regeling van de periodieke rapportage over het handhavingsbeleid wordt overgelaten aan de diverse beleidsdomeinen ("de rapportering over handhaving blijft belangrijk maar wordt niet langer centraal aangestuurd"). Hier worden om meerdere redenen kansen gemist (zie ook verder). Vanuit het perspectief van datastromen en digitalisering, zou als onderdeel van *business process re-engineering* (een

groot deel van) de rapportage reeds in de handhavingsprocessen zelf moeten zitten, met gestandaardiseerde formulieren en begrippen die ook een datawarehouse voeden. Deze werkwijze beperkt de werklast om met ex post rapportering te werken. Afspraken op centraal niveau blijven belangrijk voor coherentie, monitoring en evaluatie.

- **De concrete maatregelen** die zullen worden genomen om de informatie-uitwisseling tussen overheden verder te stimuleren en het gebruik van de nieuwste technieken zoals data-mining mogelijk te maken (zie ook de beleidsnota, OD 1).
- **De samenwerking en coherentie met het federale niveau**, op het vlak van registers (cf. Centraal Strafregister), maar zeker ook voor wat interoperabiliteit betreft (data en architectuur), en naar gebruikersgerichtheid toe.
- **De high-level architectuur achter alle gegevensstromen, platformen en databanken**, en duiding of al die gegevensstromen al bestaan, welke actoren ze al aanleveren, ervan gebruik maken en wie nog niet (met ook de interbestuurlijke component, federaal en lokaal).
- **De rol van en samenwerking met Digitaal Vlaanderen als Vlaamse dienstenintegrator** voor bv. het integreren van data van Vlaamse en andere overheden, het bewerkstelligen van semantische interoperabiliteit, het aanleveren van gezamenlijke bouwstenen voor o.a. identificatie en authenticatie (bv. art. 4, §3, derde lid), het doorgeven van dossierstatussen, de ontsluiting naar andere overheden, het gebruik maken van de loketoplossingen enz.
- **De motivering van de termijn van 10 en 6 jaar voor schrappen van gegevens uit het sanctieregister en het maatregelenregister** (art. 78 §2 resp. art. 81 §2). Het lijkt aangegeven dat deze informatie wordt gearchiveerd, onder andere voor wetenschappelijke doeleinden, zoals ook toegelaten door de AVG, mits passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen (zoals anonimisering, versleuteling enz.). Bovendien gaat het bij deze registers niet steeds om persoonsgegevens.

4. Rechtsbescherming en handhavingslasten

De SERV vraagt meer aandacht voor het perspectief van de rechtsonderhorigen. Het gaat dan om burgers die naar gelang het geval rollen opnemen als melder, overtreder, herstelplichtige enz. en om hun belangen op het vlak van o.a. informatierechten, rechtsbescherming, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, handhavingslasten en gebruiksvriendelijkheid.

Dat perspectief ontbreekt momenteel deels, zoals blijkt uit de onderstaande vragen en opmerkingen.

- **Via welke kanalen (offline en online) worden burgers en rechtspersonen bereikt?** Hoe worden principes als *digital-first en no-wrong-door* gebruikt? Art.9 lijkt in dat verband tekort te schieten om een echt eenmaligheidsbeginsel in het decreet op te nemen. In art. 14 – over het recht van toezichthouders om informatie te vorderen en kopies te (laten) maken –

lijkt het aangewezen om in het kader van gebruikersgerichtheid het *digital-first* principe toe te passen. Met name, als die informatie beschikbaar is in (een courante) elektronische vorm, dan mag de rechtsonderhorige daar eerst voor kiezen.

- **Toezichtslasten moeten worden beperkt tot het noodzakelijke.** Dat kan bv. door gegevensuitwisseling (in de geest van het *once only*- principe), een beperking of verduidelijking van gegevens die burgers, ondernemingen en organisaties moeten bijhouden of ter beschikking stellen. In vergelijking daarmee gaat het voorgestelde art. 14 van het voorontwerp van decreet zeer ver. De SERV vraagt om meer waarborgen in te bouwen voor proportionaliteit, klantgerichtheid en efficiëntie. Het algemene proportionaliteitsprincipe volstaat hier allicht niet omdat het te vaag is om echt richtinggevend te zijn. In dezelfde zin moet worden gewaakt over de mogelijke impact in de praktijk van de toepassing van de bepalingen van art. 15 van het voorontwerp. Ook dat geeft toezichthouders verregaande rechten die in de praktijk een grote impact kunnen hebben op de bedrijfsvoering terwijl er in deze fase geen sprake is van een opsporingsonderzoek.
- **De gebruiksvriendelijkheid kan ook op andere manieren worden vergroot.** In de bestuurlijke sanctieprocedure bv. zou er in art. 42 en art. 45 (over beroep bij het Handhavingscollege) ook best onmiddellijk aan de vervolgte persoon/onderneming worden aangegeven hoe men dat beroep kan instellen (de Vlaamse Regering kan dit verder invullen door bv. een QR-code + authenticatie of de URL van het loket van het Handhavingscollege mee te geven?). Verloopt het neerleggen van stukken via het Digitaal loket van de Vlaamse bestuursrechtscolleges (artikel 2, 8°, c van het DBRC-decreet)?
- **Ook het tijdig informeren van de gecontroleerde personen en ondernemingen over de inspectieresultaten en de eraan gebonden gevolgen is van belang** voor de rechtsbescherming en de preventieve werking van de handhaving. In dat verband vraagt de SERV waarom niet is opgenomen dat een afschrift van het proces-verbaal ook moét wordt bezorgd aan de persoon of de personen ten laste van wie het is opgesteld (nu staat er 'kan'), telkens de betrokkene gekend (zie ook verder voor concrete tekstsuggestie), en er moet een termijn op staan die de kans laat op weerlegbaarheid van de vaststellingen.
- **De SERV vindt ook dat sommige bepalingen te verregaand zijn.** Zo heeft de toezichthouder de mogelijkheid om steeds, ook bij nacht, bedrijfsgebouwen te betreden zonder rechterlijke machtiging en zonder specifieke aanleiding, waarbij de toezichthouder documenten kan meenemen en ook de bijstand van de politie kan vorderen. Dit heeft alle kenmerken van een echte 'huiszoeking' aangezien dit veel verder gaat dan een 'visitatie'. Bovendien gaat het over een 'toegangsrecht' in de fase van het bestuurlijk toezicht, en dus nog niet de fase van het strafrechtelijk of bestuurlijk opsporingsonderzoek, waardoor dit niet strookt met het predicaat van toezicht. In dezelfde zin rijst de vraag of art. 18 §3 proportioneel is in het kader van dit decreet (de toezichthouder heeft altijd toegang tot bewoonde ruimtes als dat noodzakelijk is om dringende redenen bij nakend onheil of ramp). Idem voor art. 23 (als de toezichthouders een persoon op heterdaad betrappen, kunnen ze onmiddellijk overgaan tot de betreding van bewoonde ruimtes zonder dat daarvoor toestemming of machtiging is vereist en zonder beperking voor het uur van de betreding. De

toezichthouders staken de betreding onmiddellijk nadat die persoon hen daarom verzocht heeft.).

- **Soortgelijke vragen rijzen ten aanzien van het non-incriminatiebeginsel (*nemo tenetur*).** Volgens art. 14 hebben toezichthouders het recht om de onmiddellijke voorlegging van documenten te vorderen. Er is niet bepaald dat het niet kan gaan om persoonlijke documenten. In dat verband rijst ook de vraag of men gedwongen kan worden om persoonlijke codes af te geven. Analoge gevaren op strijdigheid met het non-incriminatiebeginsel duiken ook op ten aanzien van de expliciet en impliciete medewerkingsverplichtingen in het voorontwerp bij de uitoefening van toezichtsrechten (art. 11 e.a).
- **De SERV waardeert dat het voorontwerp aandacht heeft voor de potentiële zware gevolgen voor overtreders.** Het voorontwerp bevat een heel arsenaal aan sancties en herstel- en beveiligingsmaatregelen, waarvan de kosten eventueel ook worden verhaald op de overtreders. Zij dragen bv. alle kosten die verbonden zijn aan het herstel of het vermijden van de publieke schade, met inbegrip van de kosten die gemaakt zijn door herstelinstanties om de vereiste herstel- of inperkende maatregelen te bepalen. Figuren zoals de herstel-schikking, de mogelijkheid om dwangsomschulden niet of slechts gedeeltelijk in te vorderen, en de mogelijkheid tot het verlenen van bijkomende uitvoeringstermijnen faciliteren een evenredige en humane herstel- en beveiligingsbeslissingen met oog voor de financiële positie van de overtreder. Toch kan het wenselijk zijn om een algemene bepaling op te nemen voor gevallen waar onderzoeks-, herstel- en beveiligingsmaatregelen een onevenredig grote impact hebben om te vermijden dat men in strijd komt met het beginsel dat de overheid niet zonder vergoeding lasten mag opleggen die groter zijn dan de lasten die een persoon in het algemeen belang moet dragen (GwH 19 april 2012).
- **In dat verband wijst de SERV tevens op de mogelijke problemen die art. 71 §2 kan veroorzaken.** Het voorontwerp stelt nl. dat de kosten verbonden aan de uitvoering van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen ook kunnen worden verhaald op de houders van rechten op het goed waarop de maatregelen betrekking hebben ten belope van de verrijking die de uitvoering van de maatregelen hen rechtstreeks heeft opgeleverd. Het gaat dan immers om personen die geen overtreding hebben begaan, niet om de maatregelen hebben gevraagd, en misschien niet de middelen hebben om de kosten van de 'verrijking' (meteen) terug te betalen. De vraag is ook welke verweermiddelen er zijn, te meer omdat de uitvoering van deze publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen vrijgesteld is van vergunningen, toelatingen of machtigingen die zijn ingesteld door Vlaamse regelgeving waarvan de miskennis aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van die maatregelen.
- **Een (snelle) klachtenprocedure of ombudsdienst zou overwogen kunnen worden.** Dit met het oog op rechtsbescherming tegen oneigenlijk gebruik van de ruime toezichtsbevoegdheden.
- **Ook de figuur van willig beroep zou kunnen worden opgenomen in het voorontwerp.** Dat houdt in dat (ook) een beroep kan worden ingediend bij het orgaan dat de bestreden beslissing genomen heeft te vermijden.

5. Beleidslijnen, handhavingsprogramma en -rapport

De SERV vraagt om minstens de bepalingen van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 over beleidslijnen en het handhavingsprogramma en -rapport te behouden. Bovendien zijn op centraal niveau bijkomende inspanningen nodig om werk maken van een echt handhavingsbeleid.

Het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 bevatte mee op advies van de SERV

- minimale procedure-eisen voor de opmaak van beleidslijnen door de Vlaamse Regering (met onder andere een gecoördineerd advies van de vervolgingsinstanties);
- de figuur van vijfjaarlijkse handhavingsprogramma's (waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels moest vastleggen);
- de figuur van een jaarlijks handhavingsverslag op basis van de diverse handhavingsverslagen van de vervolgingsinstanties en beboetingsinstanties (met naaste een terugblik, analyse en beoordeling ook een overzicht van de Vlaamse regelgeving die het voorbije jaar bij de toepassing of de interpretatie ervan moeilijkheden heeft opgeleverd). De Vlaamse Regering moest dat Vlaams handhavingsrapport ook aan het Vlaams Parlement meedelen en openbaar maken.

Deze bepalingen worden door het voorontwerp geschrapt. Er zijn geen regels meer voor de vaststelling van beleidslijnen. De opmaak van een handhavingsprogramma en van een handhavingsrapport wordt facultatief en overgelaten aan de diverse beleidsdomeinen. Daarmee zijn niet alleen belangrijke waarborgen voor transparantie en betrokkenheid geschrapt maar is ook alle ambitie verdwenen om via centrale initiatieven te zorgen voor een eenvormiger en beter gecoördineerd Vlaams handhavingsbeleid.

Deze spijtige wijziging toont opnieuw – zoals in andere dossiers – dat de Vlaamse Overheid het soms moeilijk heeft met het ontwikkelen en voeren van een gemeenschappelijk beleid (zie ook het SERV-advies van 27 juni 2022 over de [Vlaamse Brede Heroverweging](#)). Er is vaak geen strategische (bij)sturing en geen opvolging, en zelfs geen instantie die de taak of autoriteit heeft om dat te doen. Ook nu gaat de ambitie of ruimte die wordt gegeven op centraal niveau blijkbaar niet verder dan de (vrijblijvende, cf. supra) juridische stroomlijning van handhavingsprocedures en -instrumenten. Daardoor worden belangrijke kansen gemist om de Vlaamse handhaving effectiever en efficiënter te maken.

De SERV vraagt dan ook om minstens de bepalingen van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 te behouden. Ze vormen de noodzakelijke opstap naar een ambitieuzer Vlaams handhavingsbeleid dat wordt uitgebouwd volgens een aantal principes en kenmerken van een goed handhavingsbeleid (zie hierna).

Er zijn volgens de SERV bovendien – op centraal niveau – bijkomende inspanningen nodig.

Het uitgewerkte decreet is immers maar het halve werk. De andere helft is werk maken van een echt handhavingsbeleid. Dit werd reeds uitvoerig gemotiveerd in het SERV-advies van 3 september 2018 en het SERV-advies van 31 oktober 2016. Het sluit ook aan bij de aanbeveling van Audit Vlaanderen om werk te maken van een overkoepelend Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid, dat rekening houdt met de diversiteit, ingebed in een coördinerende functie of instantie. Het gaat dan meer concreet om:

- Verder werk maken van een **basisvisie** over de complementariteit van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving.
- Beleidsdomein-overschrijdende **samenwerking** en gecoördineerde of gezamenlijke inspecties (integrale handhaving, zowel binnen als tussen bestuursniveaus) om te vermijden dat
 - (1) Verschillende inspectiediensten op verschillende tijdstippen langskomen en dezelfde gegevens (in verschillende vorm) opvragen;
 - (2) Inspecties overlappend of gefragmenteerd gebeuren;
 - (3) Er grote verschillen zijn tussen inspectiediensten in de wijze waarop inspecties plaatsvinden, stalen nemen, analyseresultaten gebruiken in de bewijsvoering enz.
- Meer **programmatorisch en proportioneel handhaven** via risico- en outcome gebaseerde benaderingen. Die dienen om prioriteiten te leggen, gepaste interventiestrategieën te kiezen en voor voldoende focus te zorgen op de preventieve functie van toezicht (*compliance promotion*, of de naleving van de wetgeving bevorderen in plaats van louter sanctioneren);
- Een betere benutting van de **informatie en expertise van handhavers** om de handhaafbaarheid van regelgeving ex ante te vergroten en om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld ex post terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.
- Meer en beter **overleg tussen de diverse handhavingsactoren** om tot een effectieve en efficiënte handhavingspraktijk te komen. Die steunt ook op inbreng van academici en stakeholders om hun expertise en ervaring te benutten en het gebruikersperspectief binnen te brengen. Het gaat dan niet alleen om handhavingsexperts, maar bv. ook om gedragswetenschappers rond de vraag hoe in de informatie en communicatie richting de burger/overtreder gedragsinzichten kunnen worden ingezet om de handhaving efficiënter en effectiever te maken?
- **Het belang van beleidslijnen of beleidskaders.** Volgens het voorontwerp kan de Vlaamse Regering algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveliging en herstel vastleggen. Die beleidslijnen worden openbaar gemaakt en zijn bindend voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties. Als er geen beleidslijnen worden aangenomen (want dat is facultatief), beslist de vervolgingsinstantie op eigen initiatief wat vervolgd wordt en wat niet en is er weinig voorspelbaarheid over de aard van de sancties en de hoogte van de bestuurlijke geldboetes. Het is onmogelijk om

alles te handhaven. Dus men moet keuzes maken. Men kan die laten maken door de diensten zelf, maar die zijn niet democratisch gelegitimeerd. Het belang van beleidskaders mag dus volgens de SERV sterker in de verf worden gezet om de ruime discretionaire bevoegdheden van handhavingsactoren te begeleiden. Ter vergelijking kan worden verwezen naar de *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* in het Verenigd Koninkrijk. Daar is het een evidentie dat elk agentschap met handhavingsbevoegdheden een beleidskader heeft, hierover consulteert, het kader geregeld evalueert en transparant is over die procedure en het resultaat. Dit is een cultuur van goed bestuur op het vlak van de handhaving die ook in Vlaanderen zou nagestreefd moeten worden.

6. Aanvullende specifieke opmerkingen

Alternatieve sancties

Het voorontwerp bevat als mogelijke vormen van bestuurlijke sancties (1) bestuurlijke geldboetes, (2) de bestuurlijke verbeurdverklaring, en (3) de volledige, gedeeltelijke of voorwaardelijke uitsluiting van steun voor maximaal vijf jaar.

De SERV vraagt waarom er geen aandacht is voor bv. leer- en taakstraffen. Vanuit gedragsinzichten-perspectief en *compliance*-perspectief zouden dergelijke alternatieve sancties bij sommige overtredingen veel effectiever kunnen zijn om gedrag aan te passen. Zulke mogelijkheden lijken in een aantal beleidsvelden zeker wenselijk (bv. dierenwelzijn, cf. Lazarus project ...).

Publieke schade, publieke belangen

Het voorontwerp bevat een uitgebreide regeling voor herstel van publieke schade. De SERV vraagt om te bekijken of burgerlijke rechters de bevoegdheid moeten krijgen om op verzoek van de partijen of ambtshalve Vlaamse overheden te informeren over gedingen waarin (door Vlaamse regelgeving geregelde) algemene belangen ingeroepen worden of zouden kunnen worden, en of de Vlaamse overheden in staat moeten worden gesteld om hun opmerkingen en adviezen over het algemeen belang in de gedingen in kwestie in te brengen zonder hierbij partij in de eigenlijke zin te worden. De relevantie hiervan is dat er vandaag geen regels zijn die het aan de overheden die het algemeen belang behartigen mogelijk maken om betrokken te worden bij een geding waarin getoetst wordt aan het algemeen belang en dat burgerlijke vonnissen zich in een aantal gevallen opdringen aan de administratie die dan verplicht is om een vergunning af te leveren.

De SERV vraagt daarnaast om meer toelichting te geven bij de concrete implicaties en impact van de definitie van publieke schade, bv. bij en de concrete gevolgen voor ondernemingen in geval van een bouwovertreiding.

Handhavingscollege

De SERV ondersteunt de keuze om voor het Vlaamse Handhavingscollege te kiezen als het standaard rechtscollege voor de rechterlijke controle op bestuurlijke sanctie- en herstelbeslissingen. Tegelijkertijd vraagt de SERV zich af in hoeverre dit een louter theoretische piste zal blijven. In het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 werd de jurisdictionele bescherming tegen sanctiebesluiten gecentraliseerd bij de Raad van State, met behoud van de huidige bevoegdheden van het Handhavingscollege dat eveneens instaat voor de jurisdictionele controle van bestuurlijke sanctiebesluiten.

In zijn advies van 3 september 2018 wees de SERV op de nadelen van deze keuze, zoals het risico op tegenstrijdige beslissingen van de Raad van State in de ene materie en het Handhavingscollege in een andere aangaande bepaalde beginselen eigen aan bestuurlijke sanctiebesluiten.

In het nieuwe voorontwerp stelt de Vlaamse Regering voor om het Vlaamse Handhavingscollege als het standaard rechtscollege aan te duiden voor de rechterlijke controle op bestuurlijke sanctie- en herstelbeslissingen. De bevoegdheid van dit college is momenteel beperkt 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 dus (potentieel) uitgebreid zien tot alle Vlaamse regelgeving die het kaderdecreet van toepassing heeft gesteld, en dit niet alleen voor bestuurlijke sanctiebeslissingen maar ook voor bestuurlijke herstelbeslissingen.

De SERV ondersteunt deze keuze maar wijst er wel op dat de memorie van toelichting op twee gedachten hinkt. Dit schisma illustreert opnieuw de nadelen van de gekozen implementatiewijze.

- Enerzijds stelt de memorie dat er voortaan nog slechts één bestuursrechtscollege bevoegd zal zijn voor alle beroepen die kaderen binnen het handhavingscontentieux van Vlaamse regelgeving. "Op die manier wordt niet alleen bijgedragen aan een grotere eenvoud van de procedures voor de rechtzoekende maar ook aan een efficiënte en uniforme rechtsvorming in het handhavingsrecht in Vlaamse materies met het Handhavingscollege als centraal jurisdictioneel orgaan." (p. 31)
- Anderzijds stelt de memorie dat de weerslag op de bevoegdheden van de Raad van State marginaal zal zijn, omdat het Handhavingscollege slechts effectief het bevoegde bestuursrechtscollege wordt nadat en voor zover deze keuze wordt geïmplementeerd voor bepaalde Vlaamse regelgeving. "Het decreet zelf draagt bijgevolg zelf geen enkele bevoegdheid over maar creëert louter de mogelijkheid tot overdracht van handhavingsgeschillen uit Vlaamse regelgeving aan het Handhavingscollege via implementatiedecreten. (...) In de praktijk zal, zelfs na meerdere implementatiedecreten, steeds slechts een beperkt en afgebakend aantal handhavingsdossiers worden onttrokken aan de rechtsmacht van de Raad van State." (p. 32)

Daarnaast is er de bezorgdheid van divergentie tussen rechtspraak van het nieuwe handhavingscollege en de eerdere rechtspraak van de Raad van State, met mogelijk gevolgen voor de rechtszekerheid.

De SERV wijst er tevens op dat het onduidelijk is of een beroep bij het Vlaams Handhavingscollege al dan niet schorsend werkt.

Opbrengsten

Het voorontwerp bevat in art. 73 een nieuwe bepaling die stelt dat de opbrengsten verkregen uit de toepassing van dit decreet toekomen aan de overheid namens wie ze worden geïnd, en daarmee voorbestemd zijn voor de financiering van handhavingsopdrachten of acties ter ondersteuning van het door de geschonden regelgeving beschermde algemene belang.

Zulke afwijking op de algemeenheid in de begroting (non-affectatiebeginsel) is mogelijk volgens art. 15 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Dat art. bepaalt dat de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven (§1) maar dat in afwijking daarvan bij decreet een begrotingsfonds kan worden opgericht. Het decreet moet dan uitdrukkelijk omschrijven welke specifieke ontvangsten in het begrotingsfonds (toegewezen ontvangsten) kunnen worden aangewend voor welke specifieke uitgaven (variabele kredieten). De effectieve uitgaven kunnen nooit hoger liggen dan de effectief geïnde ontvangsten. Het gedeelte van de effectief geïnde ontvangsten dat op het einde van het begrotingsjaar niet is aangewend, wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar en wordt aan het variabele krediet van dat begrotingsjaar toegevoegd (§2). Een begrotingsfonds kan niet worden gespijsd met een toelage uit de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (§3).

Vandaag zijn er reeds tal van begrotingsfondsen gespijsd met de inkomsten uit boetes e.d. (bv. verkeersveiligheidsfonds, dierenwelzijnsfonds, fonds voor de wooninspectie, fonds wapenhandelgerelateerde boeten, fonds administratieve toeristische boeten, fonds toezicht en handhaving landbouwdecreet enz.). In de milieusector bv. worden bestuurlijke geldboeten en bestuurlijke dwangsommen geïnd ten voordele van het Minafonds, en worden kosten teruggevorderd voor de uitvoering van de ambtshalve bestuurlijke maatregelen eveneens geïnd ten voordele van het Minafonds (behalve wanneer het gaat om maatregelen inzake bodemsanering, dan gaan de gelden naar OVAM).

Dat zulke afwijking op het non-affectatiebeginsel bestaan, betekent nog niet dat het steeds een goede praktijk is, want deze werkwijze heeft ook gekende nadelen: *risico op perverse incentives* aan de inkomstzijde (om voldoende ontvangsten te realiseren), *risico op inefficiënte besteding van middelen* (geen afwegingen mogelijk t.o.v andere mogelijks maatschappelijk nuttigere of meer prioritaire aanwending van de ontvangsten), en *risico op proliferatie* (gevaar voor de overheidsfinanciën door verspreiding van de zienswijze dat middelen binnen het eigen domein moeten blijven). De SERV is daarom geen voorstander van de keuze in het voorontwerp voor een veralgemeende afwijking van non-affectatiebeginsel en vraagt om dit minstens nader te motiveren.

Protocol vs. beleidslijnen

De SERV vraagt om de relatie te verduidelijken tussen de beleidslijnen (art. 76) en het protocol tussen beboetingsinstantie en parket (art 38 §5), waarin kan worden overeengekomen om

bepaalde misdrijven in beginsel altijd bestuurlijk te vervolgen. Heeft een protocolakkoord tijdens zijn looptijd voorrang op de door de Vlaamse Regering op te maken beleidslijnen?

Andere punctuele bemerkingen en materiële vergissingen

- Het voorontwerp bevat diverse verwijzingen naar bepaalde artikels van het Burgerlijk Wetboek. De officiële terminologie is thans oud Burgerlijk Wetboek.
- Art. 2, 8°: suggestie om toe te voegen in de definitie van bestuurlijk sepot: de voorlopige en herroepbare beslissing van de beboetingsinstantie om geen bestuurlijke vervolging in te stellen;
- Art. 2, 9°: suggestie om toe te voegen in de definitie van beveiligde zending als een nieuw punt d) 'een betekening door een gerechtsdeurwaarder';
- Art. 2, 10°. Beveiligingsmaatregelen worden best voldoende duidelijk afscheiden van straffen. Daarom de suggestie om toe te voegen: de inperkende maatregelen of maatregelen die moeten voorkomen dat misdrijven, inbreuken of normschendingen worden gepleegd of voortgezet, zonder dat hierbij reeds noodzakelijkerwijze uitspraak is of wordt gedaan over de strafbaarheid van de ingeperkte gedraging ;
- Art. 2, 20°. de definitie van een normschending is nu meer dan louter een definitie. Ze bevat ook een inhoudelijke regel, die niet in een definitie zou moeten staan maar eerder in een afzonderlijke bepaling. Suggestie om te wijzigen in: 'de gedragingen die uitdrukkelijk door Vlaamse regelgeving als normschending zijn aangewezen, zonder dat ze een misdrijf of een inbreuk uitmaken';
- Art. 2, 28° definieert een straf als een sanctie die alleen door een rechtbank kan worden opgelegd. Dit lijkt niet in overeenstemming met art. 2, 19°. Het zijn namelijk de misdrijven die gesanctioneerd worden met straffen en deze kunnen ook bestuursrechtelijk gesanctioneerd worden.
- Foute verwijzing in art 4 §2 naar paragraaf 3, tweede lid; Idem in art. 4 §3; In art. 4 §4 wel correct (paragraaf 1, derde lid)
- Art. 4 § 1 in fine. Suggestie om toe te voegen aan 5° "elke actie die impact kan hebben op de integriteit en de authenticiteit van het bestuursdocument, wordt geregistreerd, met inbegrip van de gegevens die het mogelijk maken de identiteit van de dader of daders vast te stellen";
- Art. 4, §3, vijfde lid: schrijffout 'Een originele bestuursdocument' (orgineel);
- Art. 5 § 2, tweede lid. Het is niet duidelijk welke politierechter bevoegd is;
- Art. 9 §1. Suggestie om toe te voegen: 'Die maatregelen of beslissingen zijn geen straf als vermeld in artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en mogen bijgevolg niet voor leedtoevoeging gebruikt worden';
- Art. 9 § 2 is zeer vrijblijvend geformuleerd. Het lijkt erop dat toezichthouders vrijblijvend kunnen beslissen om een vastgesteld misdrijf of inbreuk al dan niet te verbaliseren.
- Art. 9 § 4. Hier staat dat een afschrift van het proces-verbaal of verslag van vaststelling altijd kan worden bezorgd aan de persoon of de personen ten laste van wie het is opgesteld. Dit is te vrijblijvend geformuleerd waardoor de rechten van verdediging kunnen worden geschaad. Suggestie om toe te voegen: Indien zij hierom verzoeken, dient een afschrift kosteloos aan hen bezorgd te worden.

- De gehanteerde terminologie en begrippen zijn niet voor iedereen even duidelijk. De SERV suggereert dat het onderscheid (en de noodzaak van dat onderscheid) tussen inbreuken, misdrijven, normschendingen, onregelmatigheden, publieke schade en publieke verliezen beter wordt uitgelegd. De tekst spreekt ook geregeld over 'maatregelen', zonder dat het meteen duidelijk is wat deze dan inhouden (bv. art. 9 § 5).
- Art. 18 § 1 stelt dat de bedrijfsruimten worden gelijkgesteld met bewoonde ruimtes als vermeld in het eerste lid, als de daar ontwikkelde activiteiten een privé-karakter vertonen. Wat zijn activiteiten in een bedrijfsruimte met een privé-karakter? Dit lijkt nu aanleiding te zullen geven tot discussies.
- Art. 18 § 2. Suggestie om toe te voegen: 'De politierechter bepaalt de geldigheidsduur van de machtiging, vermeld in het eerste lid, 2°, die niet langer mag zijn dan 1 maand. Een beperking van de geldigheidsduur lijkt wenselijk, om te vermijden dat er zeer langdurige machtigingen worden afgegeven die de rechterlijke toetsing helemaal uithollen.
- Art. 18 § 5 lijkt ingewikkeld geregeld. Zal dit in de praktijk niet vaak neerkomen op een voorafgaande en schriftelijke toestemming? Er staat ook: 'zonder dat de ruimte op zich het voorwerp vormt van het toezicht'. Kan men dan toezicht uitoefenen op deze ruimte? Zo ja, holt dat dan niet de vereiste van voorafgaandelijke schriftelijke toestemming uit?
- Art. 19 spreekt over advocaat, art. 40 en art. 53 over raadsman; beter dezelfde term hanteren
- Art. 19. Typo. 'Gedurende de termijn, vermeld in het eerste lid, kan de herstellinstantie, vermeld in het eerste lid, geen herstel vorderen als vermeld in artikel 56, of een beslissing nemen als vermeld in artikel 52.
- Art. 20 § 2 luidt: 'Verdachten zijn in het kader van een opsporingsonderzoek alleen verplicht om documenten, informatiedragers en ander materiaal te verschaffen die een bestaan kennen onafhankelijk van hun wil en waar specifiek om wordt verzocht.' Wat wordt bedoeld met de zinsnede dat deze een bestaan kennen onafhankelijk van hun wil?
- Art. 27 § 2. Suggestie om de omschrijving van rechtspersonen nader toe te lichten. Bv. wat met verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid, verenigingen in oprichting, ...
- Volgens art. 31 §2 5° moet bij het bepalen van de bestuurlijke sanctie rekening te houden met iemands 'persoonlijkheid'. Wat wordt daarmee bedoeld? Kan dit niet anders worden geformuleerd?
- Art. 35 1°. Suggestie om toe te voegen: 'door afsluiting van de vereffening, door gerechtelijke ontbinding of door ontbinding zonder vereffening. Er treedt geen verval op als de in-vereffeningstelling of de ontbinding uitsluitend of mede tot doel hebben te ontsnappen aan vervolging, en dat in het sanctiebesluit wordt vastgesteld;
- Art. 35 2°. Hier staat: 'door verjaring na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop het proces-verbaal waarin over het misdrijf wordt bericht, is afgesloten. Betekent dit dat een misdrijf onverjaarbaar dreigt te worden als het niet is vastgesteld bij PV?
- Bovendien rijst de vraag waarom er niets is opgenomen met betrekking tot verjaring van inbreuken? Een bepaling die ingaat op wanneer de mogelijkheid tot bestuurlijke vervolging verjaart, lijkt te ontbreken.
- Staat art. 58 wel op de juiste plaats? Moet dat niet onder hoofdstuk 4 afdeling 2 ipv afdeling 4 staan?

Referenties

Audit Vlaanderen (2013). Thema-audit inspectie/handhaving, Globaal rapport.

Hampton, P. (2005). Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud05hamp-tonv1.pdf>

Marcory, R. (2006). Regulatory Justice: Making Sactions Effective. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>

OESO (2009). Ensuring Environmental Compliance: trends and good practices. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2014). Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Parijs: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

OESO (2018). OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. Parijs: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>

Opdebeek, I., & De Somer, S. (2017). Algemeen bestuursrecht, grondslagen en beginselen. Antwerpen: Intersentia. <https://www.jurisquare.be/fr/book/9789400008762/index.html>

Opdebeek, I., & De Somer, S. (Red.) (2018). Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien? Brugge: Die Keure. <https://www.jurisquare.be/nl/book/9789048632916/index.html>

SERV (1997). Advies over het voorontwerp decreet milieubeleid, delen handhaving en veiligheidsmaatregelen.

SERV (1998). Advies over het voorontwerpdecreet "Milieuhandhaving".

SERV (2003). Advies Voorbereidende teksten Handhaving en Veiligheidsmaatregelen.

SERV & Minaraad (2011). Advies Beroepsmogelijkheden milieuvergunningende decreet / Codex ruimtelijke ordening.

SERV & Minaraad (2012). Advies Milieuhandhavingsbeleid. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-milieuhandhavingsbeleid>

SERV & Minaraad (2013). Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-handhaving-omgevingsvergunning>

SERV (2011). Advies Strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-strategisch-beleidskader-kwaliteitsvolle-regelgeving-en-administratieve-vereenvoudiging-2009>

SERV (2013). Advies decreet Vlaamse bestuursrechtcolleges. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-decreet-vlaamse-bestuursrechtcolleges>

SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-slagkrachtige-overheid-prioriteiten-volgende-regeerperiode>

SERV (2015). Advies 'Tien denksproten voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-decreetsevaluatie>

SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen. <https://www.serv.be/serv/publicatie/adviezen-betere-regelgeving>

SERV (2017). Advies Voorontwerp van decreet Overheidstoezicht op het gezondheids- en welzijnsbeleid. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-voorontwerp-decreet-overheidstoezicht-gezondheids-en-welzijnsbeleid>

SERV (2018). Advies over het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-kaderdecreet-bestuurlijke-handhaving>

SERV (2020). Verslag van de SERV-rondetafel van 17 februari 2020 over bestuurlijke handhaving. <https://www.serv.be/serv/evenement/rondetafel-bestuurlijke-handhaving>

SERV (2022). Advies over de Vlaamse Brede Heroverweging. <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-en-achtergrondrapport-vlaamse-brede-heroverweging-opstap-structureel-evaluatiebeleid>

Vlaamse Regering (2019). Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen. <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/documenten/regelgeving/VR%202019%201705%20MED.0216-2%20Omsendbrief%20beleid%20en%20regelgevingsprocessen%20-%20bijlage.pdf>