



DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING
VLAAMS MINISTER VAN BUITENLANDS BELEID EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: projectplan coördinatie handhavingsbeleid - goedkeuring

1. INHOUDELIJK

a. Context

REGEEERAKKOORD

“We duiden binnen de Vlaamse Regering een minister aan die, in nauw overleg met zijn collega’s bevoegd voor de betrokken materies, verantwoordelijk wordt voor het uitoefenen van het positief injunctierecht en voor het vertegenwoordigen van de Vlaamse Regering in het College van Procureurs-Generaal. We vertalen de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering zo snel mogelijk in richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid.

We zorgen, op initiatief van de minister die ook verantwoordelijk is voor het uitoefenen van het positief injunctierecht, voor een efficiëntieverhoging bij, en meer samenwerking en afstemming tussen alle diensten die als taak hebben om Vlaamse regelgeving te handhaven en overtredingen te beteugelen. We stroomlijnen de procedures in de bestaande Vlaamse handhavingsregelingen.”

BELEIDSNOTA ALGEMEEN REGERINGSBELEID

OD1.4 Uitvoering van het samenwerkingsakkoord betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid voor een meer coherente vervolging van overtredingen

Vlaanderen heeft heel wat bevoegdheden met strafrechtelijke aspecten, zoals leefmilieu, stedenbouw, werkgelegenheid, verkeersveiligheid, wapenhandel, jeugdbescherming en leerplicht. Ik zal het samenwerkingsakkoord betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid uitvoeren zodat overtredingen met betrekking tot Vlaamse bevoegdheden met strafrechtelijke aspecten op een meer coherente manier kunnen worden vervolgd. Na de zesde staatshervorming krijgt Vlaanderen meer instrumenten om de eigen regelgeving te handhaven en om een eigen vervolgingsbeleid te ontwikkelen.

Ik zal de samenwerking met het College van Procureurs-generaal zo snel mogelijk opstarten. Ik zal de vergaderingen van het College van Procureurs-generaal actief bijwonen en erover waken dat de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering zo snel mogelijk vertaald worden in richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid. Ik hanteer daarbij als principe dat strafrechtelijke vervolging het best alleen gevraagd kan worden voor de meest strafwaardige overtredingen (strafrecht als ultimum remedium).

Om de richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid voor te bereiden is het belangrijk om vertegenwoordigers aan te wijzen in de verschillende thematische expertisenetwerken en in horizontale expertisenetwerken, zoals het strafrechtelijk beleid en de strafrechtspleging.

Ik versterk de samenwerking met het federale niveau in het kader van het veiligheidsbeleid en lever een actieve bijdrage aan de Kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan. Dat alles wordt uitgevoerd in nauw overleg met mijn collega's die bevoegd zijn voor de materies in kwestie. Daarom zal ik een coördinatiemechanisme opzetten bij de Vlaamse overheid. Dat orgaan heeft als opdracht het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid te ondersteunen. Via het positief injunctierecht kan Vlaanderen het openbaar ministerie bevelen om, in individuele gevallen, een dossier strafrechtelijk te vervolgen of om een rechtsmiddel aan te wenden. Ik zal dit positief injunctierecht op een verantwoorde wijze en in nauw overleg met de bevoegde ministers van de betrokken materies uitoefenen.

OD1.5 Uitbouw van een Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid door de versterking van de efficiëntie van en de afstemming tussen alle inspectie- en handhavingsdiensten en de stroomlijning van processen en procedures

Ik zal de fundamenteën leggen voor een Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid, met dien verstande dat de afzonderlijke inspectiediensten zullen blijven bestaan. Daartoe voer ik de aanbevelingen uit van de thema-audit over handhaving van Audit Vlaanderen. Binnen de administratie is al een traject opgestart om aanbevelingen uit te werken over een beleidsdomeinoverschrijdend inspectie- en handhavingsbeleid. Ik onderzoek hoe de werkzaamheden van die werkgroep worden voortgezet om concrete voorstellen uit te werken voor efficiëntieverhoging en meer samenwerking en afstemming tussen alle inspectie- en handhavingsdiensten. Het leidend principe daarbij is dat inspectie- en handhavingsdiensten in Vlaanderen moeten voldoen aan zes principes van goed toezicht: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, transparantie, professionaliteit en onafhankelijke werking.

Ik zet ook een specifieke projectgroep aan het werk die zal onderzoeken hoe we de inspectieprocessen en procedures in de bestaande Vlaamse handhavingsregelingen kunnen stroomlijnen. Voor de inspectieprocessen denk ik bijvoorbeeld aan de duur en frequentie van controles, gemeenschappelijke controles door verschillende diensten en de beperking van de toezichtslasten.

Ik streef er ook naar om een decreet voor bestuurlijke handhaving uit te werken dat de processen en procedures voor het opleggen van administratieve boetes en maatregelen stroomlijnt.

Ik verhoog de klantvriendelijkheid van inspecties en verminder de toezichtslasten van gecontroleerden. Als tijdens een controle onregelmatigheden worden vastgesteld, geven inspectiediensten informatie aan de geïnspecteerde over hoe die alle verplichtingen kan nakomen. Sancties worden pas opgelegd als de overtreding blijft bestaan. De mogelijkheid voor onmiddellijke bestraffing blijft bestaan voor ernstige inbreuken.

Ik laat methodes om spontane naleving te verhogen inventariseren op basis van literatuur en bestaande praktijken. De inspectie- en handhavingsdiensten worden op een systematische en structurele wijze betrokken bij de opmaak en aanpassing van relevante wet- en regelgeving.

Op 9 oktober 2015 werd de heer Hubert Bloemen aangesteld als projectleider Coördinatie Handhavingsbeleid bij het departement Kanselarij en Bestuur (VR 2015 0910 DOC.1030/1 en DOC.1030/2BIS).

b. Afbakening project

Het project Coördinatie Handhavingsbeleid bestaat uit (minstens) drie verschillende componenten met eigen karakteristieken, een eigen context en eigen vereisten om resultaat te bereiken, maar deze componenten zijn toch onderling verbonden door een overkoepelende idee en doelstelling: een coherent en consistent handhavingsbeleid voeren in Vlaanderen. Om die doelstelling te bereiken wordt een gemeenschappelijke strategie ontwikkeld via een geïntegreerde aanpak, die de eigenheid van de (interne en externe) partners respecteert. Het project moet bijdragen tot een toekomstgericht handhavingsbeleid dat berust op samenwerking en tot stand komt via de inbreng van alle betrokken partners en dit ten dienste van bedrijven en burgers (verhogen van rechtszekerheid) en partners (verbeteren operationele werking).

De drie componenten van het project zijn:

1. Het stroomlijnen van de procedureregels inzake handhaving door het opstellen van een Vlaams decreet inzake bestuurlijke handhaving;
2. Het bevorderen van de concrete samenwerking van handhavende entiteiten op Vlaams niveau, met andere bestuursniveaus en handhavingspartners ter uitvoering van de nota 'Vlaams beleid en voorstellen tot samenwerking m.b.t. toezicht en handhaving', zoals goedgekeurd door het voorzitterscollege op 20 november 2014;
3. De coördinatie en operationalisering van het Vlaams strafrechtelijk vervolgingsbeleid, met inbegrip van de voorbereiding van de vertegenwoordiging van Vlaanderen in het College van Procureurs-Generaal en de voorbereiding van en de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan ter uitvoering van de beslissing van de Vlaamse Regering van 13 februari 2013.

De uitwerking van deze doelstellingen in het voorliggende projectplan kunnen in belangrijke mate een antwoord bieden op de aanbevelingen die IAVA formuleerde in de thema-audit inspectie/handhaving van 11 maart 2013.

Dit projectplan houdt ook rekening met de voorstellen zoals die zijn opgenomen in de nota 'Vlaams beleid en voorstellen tot samenwerking m.b.t. toezicht en handhaving' zoals goedgekeurd door het voorzitterscollege van 20 november 2014.

Er wordt in dit plan ook gestreefd naar integratie van bestaande initiatieven inzake de operationalisering van het Vlaams strafrechtelijk vervolgingsbeleid, de vertegenwoordiging van Vlaanderen in het College van Procureurs-generaal, de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan zoals vervat in of voortvloeiende uit de conceptnota die de Vlaamse Regering op 13 februari 2015 goedkeurde (VR 2015 1302 DOC.0138/1BIS).

Ratione materiae heeft het project betrekking op de handhaving van die maatschappelijke verschijnselen of gedragingen die door een decreet of besluit van de Vlaamse regering als een

misdrijf, wanbedrijf, overtreding of inbreuk worden gekwalificeerd en die gerechtelijk of bestuurlijk kunnen worden gesanctioneerd. Traditionele vormen van administratief toezicht op besturen of instellingen die door de Vlaamse overheid met een opdracht van algemeen belang worden belast, zoals toezicht op gemeenten, sociale huisvestingsmaatschappijen enz. vallen buiten de scope van het project.

Na de inventarisatie en analyse van de regelgeving kan de scope van het project concreter worden afgebakend. Op dat ogenblik wordt een terugkoppeling voorzien naar de leden van de kabinetten van de politiek-ambtelijke werkgroep vervolgingsbeleid, samen met een concreet voorstel voor het verder verloop van het ambtelijke en politieke overleg binnen de politiek-ambtelijke werkgroep. Deze projectafbakening wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

i. Procedurele stroomlijning

De opeenvolging van staatsvormingen, waarbij het Vlaamse gewest/de Vlaamse gemeenschap gespreid in de tijd bevoegd werd voor een bevoegdheidsdomein, leidde er toe dat telkens een afzonderlijke regeling werd uitgewerkt per overgekomen bevoegdheidspakket (volgens een laatste telling in juli 2015: 79 decretale regelingen, aangevuld met 29 besluiten van de Vlaamse Regering). De uitwerking van deze regelingen gebeurde los van elkaar. In het beste geval werd, na verloop van tijd, analogie nagestreefd met bestaande regelingen. Tot op vandaag streefde enkel het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een overkoepelende regeling voor het handhaven van diverse milieudecreten na.

De aldus tot stand gekomen regelingen zijn divers van lengte, inhoud en kwaliteit. De handhavingsbepalingen verzwaren de omvang van de decreten, mede omdat zij in gevolge het legaliteitsbeginsel gedetailleerd dienen te worden uitgewerkt.

De verschillen in de handhavingsbepalingen leidden er toe dat de handhaving bemoeilijkt wordt omdat politie en rechterlijke macht de veelheid aan regelgeving niet kan verwerken. Het is zelfs voor professionele handhavers doorheen de handhavingsketen quasi onmogelijk om elke regeling te kennen, laat staan correct toe te passen. Daardoor worden veel handhavingsbepalingen in de praktijk slechts beperkt gehandhaafd. De druk om afzonderlijke handhavingsambtenaren en administratieve rechtscolleges in het leven te roepen wordt daardoor groter (dan nodig).

Als de problemen door diffuse handhavingsregels aan overheidszijde al groot zijn, hoe groot moeten die dan zijn aan de zijde van de burger en de bedrijven, die geacht worden de wetten te kennen en na te leven.

Zoals het gerechtelijk wetboek en het wetboek van strafvordering zorgt voor een stroomlijning van de gerechtelijke handhaving, zo kan een decreet bestuurlijke handhaving zorgen voor de nodige procedurele stroomlijning van de administratieve handhaving op gewestelijk niveau. Daarbij wordt op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de beleidsvrijheid van de inhoudelijk bevoegde ministers of diensten. Een decreet bestuurlijke handhaving wordt opgebouwd als een menu-model waaruit voor elke materie naar behoeven kan worden geput. Het decreet bestuurlijke handhaving bundelt niet enkel de bekende, bestaande handhavingsinstrumenten, maar het project houdt ook onderzoek in naar innovatieve instrumenten die een oplossing kunnen bieden aan problematieken in het werkveld (bv. hoe kan bestuurlijk handelen bijdragen tot criminaliteitsbestrijding?). Een zelfde menu-model wordt bv. gebruikt in de Nederlandse

algemene wet bestuursrecht of – als voorbeeld van een geregionaliseerd staatsmodel – het Allgemeines Verwaltungsgesetz Schleswig-Holstein. Het Nederlandse voorbeeld toont aan dat de procedurele stroomlijning niet ten koste gaat van de autonomie en de slagkracht van de 13 rijksinspecties, integendeel, zoals ook nog bleek tijdens de ontmoetingsdag tussen Vlaamse en Nederlandse inspectiediensten op 30 september 2015. Een rechtsvergelijkend onderzoek biedt nuttige informatie bij de uitwerking van een Vlaams decreet bestuurlijke handhaving.

De procedurele stroomlijning vergt, in een gefaseerde aanpak :

- een omvattende inventarisatie van alle handhavingsbepalingen in de Vlaamse regelgeving. Dit overzicht is nodig om alle mogelijke instrumenten en procedures te vatten in de oefening.
- Een juridische analyse van deze bepalingen.
- Een analyse van de handhavingspraktijk, omdat de regelgeving niet noodzakelijk een juist beeld geeft van de werkelijkheid. Dit kan enkel door een overleg tussen het projectteam en de betrokken inhoudelijke diensten en handhavingspartners.
- Een vergelijkende studie van voorbeelden uit het buitenland, met bijzonder aandacht voor valkuilen en knelpunten bij de totstandkoming van dergelijke regelgeving.
- De afbakening en de systematische uitwerking van de mogelijke onderdelen van de regeling bestuurlijke handhaving, bv. handhavingsinstrumenten, bevoegdheden van handhavingsambtenaren. Deze worden uitgewerkt volgens een menu-model waarnaar de inhoudelijke regelingen kunnen verwijzen voor zover ze nodig zijn voor de handhaving van die specifieke regelgeving.

Een dergelijke stroomlijning kan slechts tot stand komen via een permanent overleg met alle betrokken diensten en door een goede communicatie over (de doelstellingen van) het project. Hierbij zal ook een afstemming gezocht worden met geplande sectorale (wijzigingen van) handhavingsbepalingen.

Het permanent overleg verloopt via meerdere sporen. Er worden bilaterale gesprekken opgezet met elk beleidsdomein, geïnitieerd via de ambtelijke vertegenwoordiger van elk beleidsdomein in de politiek-ambtelijke werkgroep handhavingsbeleid. De bestaande overlegorganen, bv. VHRM, worden betrokken in het overleg. Ook zal overleg met verschillende klankbordgroepen (steden en gemeenten, politie, parketten, enzo...) worden ondernomen. Beleidsdomeinen die niet vertegenwoordigd zijn zullen worden aangesproken via de leidend ambtenaar. Op regelmatige tijdstippen zullen de ambtelijke vertegenwoordigers worden samengeroepen voor een gezamenlijk overleg om de gezamenlijke krijtlijnen uit te zetten en te verfijnen. Tenslotte zal er, afhankelijk van de vorderingen maar in principe trimestrieel, gerapporteerd worden over de stand van zaken via de politiek-ambtelijke werkgroep.

Op regelmatige tijdstippen zal het projectteam de uitgewerkte ontwerp teksten aan een academische toetsing onderwerpen. De ontwerp teksten worden ook voorgelegd aan de ambtelijke leden van de politiek-ambtelijke werkgroep.

Er vindt een regelmatige politieke aftoetsing plaats bij de leden van de kabinetten van de politiek-ambtelijke werkgroep. Het projectteam rapporteert aan de minister-president, die op regelmatige tijdstippen de leden van de kabinetten van de politiek-ambtelijke werkgroep bijeen zal roepen om over de voortgang van het project te rapporteren.

De hierboven geschetste problemen ten gevolge van de versnippering van de bestaande handhavingsbepalingen zullen ook aan bod komen in het groenboek 'decreet bestuursrecht'. Op

die manier wordt ook een maatschappelijk debat georganiseerd over deze problematiek. Het resultaat ervan zal meegenomen worden in de verdere uitwerking van het project.

ii. STRAFRECHTELIJK BELEID

Sinds de zesde staatshervorming en de totstandkoming van het samenwerkingsakkoord zijn de eerste, voorzichtige stappen gezet op weg naar een strafrechtelijk beleid op Vlaams niveau o.a. in het kader van de voorbereiding van de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan. Dit beleid moet worden versterkt en dient meer gestructureerd te verlopen om zo ten volle invulling te kunnen geven aan de bevoegdheden die artikel 151 GW, artikel 11bis van de BWHI en het samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 hebben toegekend m.b.t. a) de deelname van de gemeenschappen en gewesten, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, aan de uitwerking van de algemene, bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, b) aan de planning van het veiligheidsbeleid zoals neergelegd in de Kadernota Integrale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan, evenals c) de deelname, wat dezelfde aangelegenheden betreft, van hun vertegenwoordigers aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal, met inbegrip van de prioritering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen.

Vlaanderen kan maar wegens op het algemene strafrechtelijk beleid, zoals dat door het college van procureurs-generaal en de federale minister van justitie gestalte krijgt, als het ter zake zelf een gecoördineerd, overkoepelend en coherent beleid op Vlaams niveau voert.

Deze grotere Vlaamse betrokkenheid bij het strafrechtelijk beleid, de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan is een nieuw proces binnen de Vlaamse overheid. De opmaak van een evaluatie en voorstellen tot bijsturing zal onderdeel zijn van het project. Dit zijn onderdelen van deze evaluatie:

Werking van de politiek-ambtelijke werkgroep verder optimaliseren

De politiek-ambtelijke werkgroep is vandaag hét overlegorgaan waarin dit gecoördineerde beleid wordt voorbereid. Een onderdeel van het project is om de werking van deze werkgroep verder te verbeteren (zie verder).

Betere onderbouwing van prioriteiten door betere monitoring van handhavingspraktijk

Via de afgevaardigden van de betrokken beleidsdomeinen wordt de actuele vervolgingspraktijk beter in kaart gebracht zodat Vlaanderen beschikt over een centraal register over de vervolgingspraktijk. Dit vormt de basis voor een monitoringtool. Deze tool moet gegevens leveren over het aantal onderzoeken, vaststellingen, processen-verbaal, maatregelen, vorderingen, dagvaardingen, gerechtelijke uitspraken, minnelijke schikkingen, enz.. De intern verzamelde gegevens worden afgezet tegen de gegevens die worden aangeleverd door de externe handhavingspartners over de mogelijkheden van politie om zelfstandig of ondersteunend op te treden, de vervolgingsmogelijkheden van de parketten, de belasting per materie (bijzondere strafwetten) van de rechtbanken, doorlooptijden van gerechtelijke procedures. Voor het bekomen van deze gegevens zal contact worden gelegd met het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, de Dienst Strafrechtelijk Beleid en de Gemeenschappelijke ondersteuningsdienst van het openbaar ministerie, die krachtens artikel 16 van het Samenwerkingsakkoord ook ondersteuning zal bieden aan het deelstatelijke strafrechtelijke beleid. Voor het verzamelen en verwerken van statistische gegevens is de

medewerking van deze diensten onontbeerlijk. De studiedienst van de Vlaamse Regering (vanaf 1/1/16 onderdeel van het departement Kanselarij en Bestuur) zal hierbij betrokken worden.

Afwegingskader voor bestuurlijk of strafrechtelijk handhaven

Tijdens de onderhandelingen over de kadernota integrale veiligheid/nationaal veiligheidsplan is de rol van preventie en de administratieve handhaving als bestanddeel van een integrale benadering van veiligheidsfenomenen en misdrijven sterk benadrukt. Enerzijds is de administratieve handhaving een alternatief voor de gerechtelijke handhaving, anderzijds flankert ze de strafrechtelijke handhaving. Er zal worden geïnventariseerd welke vormen van bestuurlijke handhaving reeds bestaan, welke vormen moeten worden gepromoot en welke eventueel kunnen worden ontwikkeld als een (toekomstig) alternatief voor de strafrechtelijke vervolging.

Het is eveneens duidelijk dat er ook rekening moet worden gehouden met de capaciteit van de gerechtelijke en in het bijzonder de strafrechtelijke handhaving. Op dit ogenblik onderzoekt de federale minister van justitie op welke wijze het gerechtelijk apparaat kan worden ontlast.

Het is daarom aangewezen dat Vlaanderen een methodiek ontwikkelt, in overleg met de federale overheid maar steeds uitgaande van de eigen strafrechtelijke bevoegdheden zoals die in de zesde staatshervorming werden versterkt, om de strafwaardigheid van bepaalde vormen van maatschappelijk gedrag te beoordelen en criteria te ontwikkelen op basis waarvan op Vlaams niveau keuzes kunnen worden gemaakt en prioriteiten kunnen worden gesteld.

In Nederland heeft men in het verleden al veel denkwerk verricht over criteria voor strafbaarstellingen en vervolgingsprioriteiten. Daarbij wordt o.m. aandacht geschonken aan criteria zoals het moreel verwerpelijk karakter, het tolerantie criterium, het principe van ultimum remedium, het schadeprincipe, de handhaafbaarheidsnorm, de effectiviteitseis, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële consequenties, impact, consistentie van wetgeving, voordeel van opsporings- en onderzoeksmogelijkheden, pakkans, doelmatigheid van de strafrechtspleging, aanwezigheid van alternatieven (burgerlijk recht, administratief, tuchtrecht, alternatieve geschillenbeslechting, preventief en multidisciplinair programmatisch optreden...). Ook hiervoor is een onderzoek van de Nederlandse praktijk zinvol.

Bij de ontwikkeling van een methodiek op Vlaams niveau wordt een set van goed afgebakende criteria gekozen die niet alleen van belang zullen zijn voor de vaststelling van prioriteiten op vervolgingsniveau, maar ook voor toekomstige strafbaarstellingen. Deze criteria, bv. schadecriterium, kunnen per beleidsveld verder worden doorvertaald. Op die manier kan rekening worden gehouden met de eigenheid van elk beleidsdomein. Daarbij moet er over worden gewaakt dat de machteloosheid van de overheid ten opzichte van bepaalde verschijnselen niet wordt omgezet in een te gemakkelijk geloof in de strafwet, terwijl het gerechtelijk apparaat de verwachtingen niet of onmogelijk kan inlossen.

Het vaststellen van een methodiek ter bepaling van prioriteiten moet gepaard gaan met een aantal andere initiatieven of ontwikkelingen:

- De Vlaamse overheid schrijft zich maximaal in in een integraal preventiebeleid over de bestuursniveaus heen, niet enkel wat de eigen prioriteiten betreft, maar ook ter ondersteuning van prioriteiten op andere bestuursniveaus. Er zal worden onderzocht of er initiatieven kunnen worden ontwikkeld naar analogie van de Nederlandse BIBOP-wet¹

¹ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

die fungeert als een preventief bestuursrechtelijk instrument om (vooral georganiseerde) misdaad te bestrijden.

- De samenwerking met de FOD Justitie, het college van procureurs-generaal en de expertisenetwerken wordt geïntensifieerd.
 - o De minister-president wordt ondersteund in zijn deelname aan het college van procureurs-generaal wanneer die zich beraden over de vaststelling van prioriteiten binnen de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen (artikel 2 samenwerkingsakkoord) of wanneer hij zelf punten op de agenda van het college wenst te plaatsen om de Vlaamse prioriteiten kracht bij te zetten.
 - o Er wordt onderzocht of de Vlaamse bevoegdheden voldoende vertegenwoordigd zijn in de bestaande expertisenetwerken en of deze netwerken voldoende actief zijn. In voorkomend geval wordt ofwel aangestuurd op een activering van de bestaande netwerken, al dan niet via de oprichting van werkgroepen, ofwel zal het College van procureurs-generaal worden verzocht om nieuwe expertisenetwerken in te richten. Er wordt, voor zover nodig, daartoe overleg gepleegd met de andere gewesten en gemeenschappen.

Afwegingskader voor positief injunctierecht

Er wordt een beknopt draaiboek opgesteld voor de uitoefening van het positief injunctierecht dat artikel 151 GW en artikel 11bis, eerste lid BWHI toekent aan de gemeenschaps- of gewestregering. Het injunctierecht zal worden geënt op de prioriteiten die worden vastgesteld voor het Vlaamse vervolgingsbeleid en wordt slechts ingezet als een ultimum remedium, d.w.z. als andere inspanningen niet tot het gewenste resultaat (kunnen) leiden. Dit moet voorkomen dat het injunctierecht wordt gebruikt in aangelegenheden waarvoor er valabele alternatieven voorhanden zijn om tot het gewenste resultaat te komen.

Er worden ten behoeve van de inspectiediensten draaiboeken en modellen opgesteld die uiteenlopende aspecten van de opsporing en vaststelling behandelen, bv. betredingsrechten, Antigoon-wetgeving, modellen van processen-verbaal, modellen van verhoorbladen ...

De politiek-ambtelijke werkgroep of de in de schoot daarvan opgerichte werkgroepen worden het forum waarin voornoemde initiatieven worden overlegd. De ambtenaren die hierin zijn afgevaardigd staan in voor de verspreiding van de afspraken binnen het eigen beleidsdomein. Door de betrokkenheid van de werkgroep bij de uittekening van het vervolgingsbeleid kunnen de prioriteiten gemakkelijker doorvertaald worden naar de voorstellen voor de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan, zowel voor de vierjaarlijkse kadernota en veiligheidsplan als de tussentijdse evaluaties ervan.

iii. SAMENWERKING INSPECTIEDIENSTEN

Coördinatieplatform voor inspectiediensten

De Vlaamse Regering richtte al een politiek-ambtelijke werkgroep voor het vervolgingsbeleid op. Er zal worden nagegaan in welke mate deze werkgroep de basis kan vormen voor een structureel samenwerkingsverband waarin de samenwerking van de Vlaamse inspectiediensten

wordt aangestuurd en vormgegeven en die zich tot doel stelt de samenhang in de uitoefening en kennisontwikkeling volgens de principes van goed toezicht, zoals geformuleerd in de nota “Vlaams beleid en voorstellen tot samenwerking m.b.t. toezicht en handhaving” van het College van Ambtenaren-generaal en het Voorzitterscollege, te bevorderen en te coördineren. In dit kader wordt nagegaan of de Nederlandse Inspectieraad tot voorbeeld kan strekken.

Analyse van handhavingsprocessen

Het project stelt zich tot doel de bestaande handhavingsprocessen te analyseren en na te gaan in welke mate de specificiteit van de handhavingscontext (strafrechtelijk, bestuurlijk, sociaal, fiscaal..) een meerwaarde dan wel een belemmering of beperking kan betekenen voor de samenwerking.

Via proces- en doelstellingenanalyse zullen mogelijk gelijklopende, ondersteunende, belemmerende, tegengestelde of tegenwerkende processen en doelstellingen in kaart worden gebracht. Ook zal er een analyse gebeuren van de data die elk handhavingsproces enerzijds vereist voor de opsporing en vaststelling en anderzijds oplevert in de loop en bij het einde van het proces. Voor zoveel en zover als mogelijk zullen deze data worden gedeeld, in de mate dat zij een handhavingsproces kunnen ondersteunen, zowel wat het verloop van het handhavingsproces betreft als de doelstelling. Enkele voorbeelden wat de procesmatige ondersteuning betreft bij min of meer gelijk voorwerp: gezamenlijke vaststellingen door milieu- en bouwinspectie, bouwinspectie- en wooninspectie, bouwinspectie en onroerendergoedinspectie. Voorbeeld van gezamenlijk optreden met verschillend voorwerp maar waar gelijktijdig optreden gewenst is: een huisjesmelker die zijn bewoners huisvest en tewerkstelt in strijd met de regelgeving. Voorbeeld van een handhavend optreden dat andere processen qua doelstelling ondersteunt: de vaststellingen van illegale bouwwerken worden meegedeeld aan de fiscale diensten met het oog op een correcte berekening van de onroerende voorheffing.

De gevallen van mogelijke een- of meerdaadse samenloop worden opgelijst met het oog op een maximaal geïntegreerd optreden, tenzij een handhavingsproces hierdoor vertraging oploopt of de goede afloop van een van de handhavingsprocessen bedreigd is, bv. bij krotverhuur loopt het misdrijf van het verhuren van woningen of kamers die niet beantwoorden aan de woningkwaliteitsnormen zeer vaak samen met een inbreuk op de reglementering ruimtelijke ordening. Een gezamenlijke aanpak versterkt het dossier. Wanneer bij die krotverhuur ook sprake is van personen die slachtoffer zijn van mensenhandel en illegaal worden ingezet in (seizoens)arbeid, dient het optreden van de inspectiediensten (met inbegrip van politie) te worden afgestemd om opsporingsprocessen niet te doorkruisen (bv. politie wil een netwerk van mensenhandelaars oprollen).

De Inspectieraad zal de totstandkoming van afsprakenkaders op basis van voormelde objectieve data, analyses en matrices om prioriteiten af te stemmen stimuleren.

Het Nederlandse voorbeeld toont aan dat de stroomlijning van procedures en de samenwerking van inspectiediensten de autonomie en onafhankelijkheid van de verschillende inspectiediensten niet aantast, maar versterkt.

Digitaal Inspectiedossier

De data-analyse, onderdeel van voornoemde proces- en doelstellingenanalyse, moet resulteren in:

- het opstellen van afgeschermdede virtuele dossiers waarin inspectiediensten alle mogelijke data in verband met een te inspecteren “object” kunnen raadplegen, te beginnen met de data op Vlaams niveau en stelselmatig uit te breiden naar data van andere niveaus.

Desgevallend worden de nodige initiatieven genomen om de dataverzameling en – uitwisseling mogelijk te maken zonder inbreuk te plegen op het geheim van het (straf)onderzoek ende bescherming van de persoonlijke levenssfeer door bv. decretale initiatieven voor te bereiden, toelatingen aan te vragen enz. Het doel van de datadeling is om de handhavingsprocessen te vergemakkelijken, niet om ze te belemmeren.

- Een besloten arrestendatabank die alle gerechtelijke uitspraken m.b.t. handhavingsactiviteiten bundelt.

iv. PROJECTSTRUCTUUR EN PLANNING

Projecttiming

Zie bijgevoegde tabel voor een timing op hoofdlijnen.

De in deze tabel opgenomen timing is afhankelijk van de snelheid waarmee het projectteam kan worden samengesteld.

Projectteam

Een projectteam wordt verantwoordelijk voor de realisatie van het projectplan. Dat team moet verschillende competenties in zich verenigen. Naast de competenties die vervat zijn in de functieomschrijving van de projectleider, ligt de nadruk op:

- (beleids)juridische competenties, bij voorkeur op het vlak van handhaving,
- procesanalytische competenties, bij voorkeur met ervaring in de handhavingssector,
- ICT
- communicatie

De projectleider werkt samen met een team van maximum 4 directe projectmedewerkers. De projectleden worden in samenspraak tussen de leidend ambtenaren en de projectleider ter beschikking gesteld vanuit de entiteiten van de Vlaamse overheid. De terbeschikkingstelling kan enkel met akkoord van de leidend ambtenaar.

Het projectteam wordt administratief ondersteund door het departement Kanselarij en Bestuur en kan een beroep doen op een door het zelfde departement ter beschikking gestelde ICT-er, telkens wanneer de voortgang van het project dit vereist.

Voor de communicatie kan het projectteam een beroep doen op de communicatiediensten van het departement Kanselarij en Bestuur.

Het projectteam krijgt de nodige middelen om voor bepaalde aspecten van de opdracht onderzoeksvragen uit te schrijven of de academische wereld te bevragen als klankgroep (zie lager).

Rapportering

Over de voortgang van het project wordt gerapporteerd aan de minister-president.

Het welslagen van het project is in belangrijke mate afhankelijk van het creëren van een draagvlak door en voor samenwerking. Daarom zal de projectgroep veelvuldige contacten onderhouden met de politiek-ambtelijke werkgroep vervolgingsbeleid (die zal worden voorgezeten door de projectleider), de vertegenwoordigers van de beleidsvelden in de expertisenetwerken en het voorzitterscollege (administratief draagvlak). De minister-president vat de Vlaamse Regering wanneer dit voor de voortgang van het proces vereist is.

v. BESPREKING VOORZITTERSCOLLEGE

In de vergadering van 17 december 2015 besprak het Voorzitterscollege het ontwerp van projectplan en formuleerde de volgende aandachtspunten en bemerkingen:

- Het Voorzitterscollege vraagt om bij de implementatie van het project te focussen op het strafrechtelijk optreden.
- Er leven vragen bij de scope en toegevoegde waarde van een Vlaams decreet inzake bestuurlijke handhaving. Het Voorzitterscollege heeft op 20 november 2014 een referentiekader goedgekeurd inzake toezicht en handhaving; het college vraagt om binnen dit kader te werken en rekening te houden met de oplossingen daarin uitgewerkt.
- Er moet onderscheid gemaakt tussen inspectie, toezicht en handhaving, en tussen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden.
- Inzake toezicht en handhaving zijn er gediversifieerde rollen; toezicht en handhaving mag niet losgekoppeld worden van inhoud.
- In sectoren zoals dopingbestrijding moet internationale wetgeving worden omgezet in akkoord met andere regio's; dit maakt dat er weinig of geen marge is voor aanpassing.
- Naast het legaliteitsbeginsel zijn er ook nog andere beginselen die moeten meegenomen worden, zoals het maatschappelijk beginsel.
- OV pleit er voor dat onderwijsinspectie buiten de scope valt ; hierover wordt nog argumentatie bezorgd.
- Er wordt aandacht gevraagd voor genuanceerde formulering en taalgebruik, bv. "object" in kader van digitaal inspectiedossier, "machteloosheid van de overheid" wat betreft de aanpak van sommige maatschappelijke verschijnselen.
- Opletten met Nederland als voorbeeld te hanteren; over de situatie van de inspectieraad in Nederland wordt voorgesteld om informatie in te winnen via de Algemeen Afgevaardigde van de Vlaamse Regering in Den Haag. iV doet hiervoor het nodige. Als we in Vlaanderen naar een inspectieraad gaan, moet deze voldoende onafhankelijk kunnen opereren.

N.a.v. deze opmerkingen en bedenkingen van het Voorzitterscollege kunnen volgende verduidelijkingen worden aangebracht:

- ratione materiae heeft het project betrekking op de handhaving van die maatschappelijke verschijnselen of gedragingen die door een decreet of besluit van de Vlaamse regering als een misdrijf, wanbedrijf, overtreding of inbreuk worden gekwalificeerd en die gerechtelijk of bestuurlijk kunnen worden gesanctioneerd. Traditionele vormen van administratief toezicht op

besturen of instellingen die door de Vlaamse overheid met een opdracht van algemeen belang worden belast, zoals toezicht op gemeenten, sociale huisvestingsmaatschappijen enz. vallen buiten de scope van het project;

- er kan uiteraard geen afbreuk worden gedaan aan internationale verplichtingen waarmee de beleidsdomeinen rekening moeten houden;

- het project heeft niet als doel om de organisatorische positionering van inspectiediensten te wijzigen, noch om te raken aan de beleidsverantwoordelijkheid inzake handhaving.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE REGERING

Er is een weerslag op de begroting wat betreft de personeels- en werkingskosten van het projectteam, alsook de kosten voor het organiseren van academische onderzoeken en klankbordgroepen.

Wat de personeelskost betreft worden de kosten van de projectleider gedragen door het departement Kancelarij en Bestuur dat daarvoor vanaf de BO2016 145 keuro ter beschikking kreeg op artikel PA0-1PAX2ZZ-LO, bedrag dat volledig werd gecompenseerd op artikel NG0-1NAX2ZZ-LO en NGZ-3NAX2ZZ-LO, dat werd verdeeld naar aanleiding van de geplande opheffing van het agentschap Inspectie RWO.

Op het ogenblik dat de projectleider met een leidend ambtenaar besprekingen voert over het aantrekken van een teamlid op basis van artikel X. 43bis e.v. VPS maken zij ook onderlinge afspraken rond de verloning.

De werkingskosten en kosten voor onderzoek e.a. worden gedragen door het departement Kancelarij en Bestuur via artikel PA0-1PAX2ZZ-WT dat bij de BO2016 177 keuro toebedeeld kreeg voor de opstart van dit project, integraal gecompenseerd op NGZ-3NAX2ZZ-LO. Dit bedrag wordt recurrent toegekend gedurende de verdere looptijd van het project (2017 t/m 2019) voor zover de noodwendigheid van de kredieten wordt aangetoond voor het goede verloop van het project.

Het advies van de Inspectie van Financiën is verleend op 6 januari 2016.

Het begrotingsakkoord is verleend op 29 januari 2016.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er is geen weerslag van dit voorstel op de lokale besturen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

De samenstelling van het team gebeurt budgetneutraal. De personeelskost van de projectleider is gecompenseerd op NGO-1NAX2ZZ-LO. De overige teamleden worden ter beschikking gesteld door de entiteiten waaruit het teamlid vertrekt. De projectleider heeft hierover al een akkoord voor twee toekomstige teamleden.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Er is geen reguleringsimpactanalyse, noch wetgevingstechnisch en taalkundig advies vereist.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van projectplan en de voorgestelde financiering van het project.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert Bourgeois

Bijlage: projecttiming