

**ADVIES
VAN 19 APRIL 2023
OVER HET ONTWERPDECREET INZAKE
DE IMPLEMENTATIE VAN HET KADERDECREET VLAAMSE HANDHAVING**

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	STROOMLIJNING HANDHAVINGSREGELGEVING	3
IV.	BESTUURLIJKE HANDHAVING: STANDAARDPAKKET	4
V.	OPTIONELE FIGUREN	6
VI.	OPHEFFING HOGE RAAD VOOR HANDHAVINGSUITVOERING HRH.....	7
VII.	TOETREDING ONROERENDERFGOEDDECREET TOT KADERDECREET HANDHAVING	8

I. SITUERING

1. Op 17 maart 2023 keurde de Vlaamse Regering het ‘ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse handhaving’ principieel goed.¹ SARO ontving hieromtrent op 20 maart 2023 een adviesvraag van minister Zuhal Demir. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 19 april 2023, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van dertig dagen.
2. Op 15 juli 2022 keurde de Vlaamse Regering het ‘ontwerp van kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ principieel goed.² Het ontwerp kaderdecreet Vlaamse Handhaving (KVH) legt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van de Vlaamse regelgeving vast. Via de implementatie ervan binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen, zou dit kaderdecreet moeten leiden tot een stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels.

SARO bracht op 31 augustus 2022 een strategisch advies uit over dit ontwerp KVH. Na advies van diverse strategische adviesraden gaf de Vlaamse Regering op 25 november 2022 een tweede principiële goedkeuring aan het voorontwerp van kaderdecreet Vlaamse handhaving.³ Naar aanleiding van deze goedkeuring gaf de Vlaamse Regering ook duiding over hoe met de diverse adviezen is omgegaan.⁴

3. Met voorliggend ontwerp van implementatiedecreet (hierna IKVH) wordt het KVH van toepassing gesteld op een eerste omvangrijke groep van Vlaamse regelgeving met name:
 - de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (VCRO),
 - het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (OED),
 - het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed (VED),
 - het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid,
 - en het decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM), en de Vlaamse regelgeving die dit decreet qua handhaving overkoepelt.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. SARO verwijst allereerst naar zijn advies van 31 augustus 2022 bij het ontwerp KVH.⁵ In dit advies benadrukte SARO onder meer dat het geen uitgemaakte zaak is dat het ontwerp KVH de beoogde unificatie effectief zal realiseren. Het ontwerp KVH is immers een kaderregeling die pas van toepassing wordt op (delen van) de Vlaamse regelgeving als dat bij decreet wordt bepaald.

De raad wees er in zijn advies van 31 augustus 2022 bovendien op dat voor de beleidsdomeinen

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6412E3CE3335D329E25ECE4>

² <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/62D162968E6C4430A8898EA8>

³ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/637F54FE34B8770AF8FDF4DB>

⁴ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/637C826234B8770AF8FDF043>

⁵ <https://sarovlaanderen.be/advies-kaderdecreet-handhaving>

‘ruimtelijke ordening’ en ‘onroerend erfgoed’ geen concrete initiatieven werden aangekondigd om de sectorale regelgeving inzake handhaving (o.a. VCRO, OED) ook effectief op te nemen in het kaderdecreet. Bovendien gaf het ontwerp KVH geen enkel inzicht over hoe de krachtlijnen van dit kaderdecreet zich verhouden tot de sectorale regelgeving inzake handhaving ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

5. De raad stelt vast dat met voorliggend IKVH het KVH van toepassing wordt gesteld op een omvangrijk deel van de Vlaamse omgevingsregelgeving. De raad focust voorliggend advies op de wijzigingen die met het IKVH worden doorgevoerd aan de VCRO (artikel 49 t.e.m. artikel 83) en het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 84 t.e.m. artikel 98):
 - a. In deel III van dit advies formuleert SARO een aantal strategische bemerkingen bij het beoogde regelgevend proces inzake de stroomlijning van de handhavingsregelgeving. De raad heeft heel wat vragen bij de complexiteit ervan. SARO is er momenteel nog niet van overtuigd dat de voorliggende werkwijze - kaderdecreet/implementatiedecreet/ sectorale regelgeving en sectorale handhavingsbesluiten - effectief zal leiden tot een stroomlijning van de handhavingsregelgeving (zie deel III: par. 6).
 - b. Bovendien benadrukt de raad dat het volledige plaatje inzake handhaving in de VCRO en het OED momenteel nog niet gekend is. De vele verwijzingen tussen de verschillende regelgevende teksten maken het bijzonder moeilijk om de totaliteit van de geldende handhavingsregels te vatten. Het beperkte inzicht in het totale plaatje heeft ook te maken met het feit dat het IKVH ervoor opteert om nog heel wat belangrijke zaken in een latere fase te regelen via een Handhavingsbesluit. Het totaalplaatje is niet gekend; maar ook de impact is niet gekend. De raad vindt het een belangrijke tekortkoming dat de Memorie van Toelichting voor een groot deel van de voorgestelde wijzigingen aan de VCRO en het OED geen toelichting geeft (zie deel III: par. 7).
 - c. Gezien de complexiteit van de handhavingsregelgeving en met het oog op een gedegen implementatie ervan in de praktijk benadrukt de raad het belang om in te zetten op het informeren en ondersteunen van lokale besturen en handhavingsactoren bij de toepassing van de handhavingsregelgeving (zie deel III: par. 8).
 - d. Naar aanleiding van enkele bemerkingen in de Memorie van Toelichting vraagt de raad verdere verduidelijking van de klemtonen die de Vlaamse Regering wenst voorop te stellen inzake bestuurlijke handhaving alsook inzake bestuurlijke seponering. De raad vraagt bovendien enkele verduidelijkingen inzake het aanstellen van een gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur (zie deel IV).
 - e. De raad vraagt om de keuze voor het lichten van de diverse optionele figuren in de VCRO verder toe te lichten en te onderbouwen. Een aandachtspunt betreft de verdere afstemming van de optionele figuren van de VCRO en het DABM aangezien de vergunningsplichtige handelingen van beide decreten gereguleerd worden door één en dezelfde omgevingsvergunning. Voor wat betreft de optionele figuren in het OED gaat het IKVH sterk uit van de samenloop tussen stedenbouwkundige misdrijven en misdrijven onroerend erfgoed zodat – volgens de MvT- *‘de vaststellingsbevoegdheden t.a.v. beide materies beter uniform blijven’* (zie deel V).
 - f. Inzake de opheffing van de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering HRH stelt de raad vast dat noch de Memorie van Toelichting noch de Nota aan de Vlaamse Regering hieromtrent verdere toelichting geeft. De raad vraagt om deze opheffing verder te duiden in samenhang met artikel 26 van het IKVH. Dit artikel voert in het DABM de wijzigingen door die noodzakelijk zijn om het Handhavingscollege toe te laten zijn nieuwe taak als het bevoegde rechtscollege voor jurisdictionele geschillen over sanctiebeslissingen, herstelbeslissingen en herstelschikkingen, naar behoren te vervullen (zie deel VI van dit advies).

- g. In een laatste deel van dit advies gaat de raad in op de toetreding van het Onroerenderfgoeddecreet in het IKVH. De raad wijst onder meer op de specifieke positie van de gewestelijke inspecteurs onroerend erfgoed, op de samenhang tussen premies onroerend erfgoed en herstelbeschikkingen alsook op de specifieke herstelmaatregelen die bestaan voor onroerend erfgoed (zie deel VII van dit advies).

III. STROOMLIJNING HANDHAVINGSREGELGEVING

6. Beoogde stroomlijning handhavingsregelgeving. Voor de raad is het geen uitgemaakte zaak dat de beoogde stroomlijning van de handhavingsregelgeving op termijn ook effectief zal worden gerealiseerd. Het KVH legt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van de Vlaamse regelgeving vast; met als uitgangspunt om af te stappen van de sectorale regelingen op vlak van handhaving.

Met voorliggend IKVH wordt het KVH van toepassing gesteld voor de VCRO en het OED. Een ruim aantal bepalingen inzake handhaving worden in deze sectorale decreten geschrapt. Dit gebeurt evenwel niet volledig; tal van bepalingen inzake handhaving blijven in de VCRO en het OED behouden.

Bovendien moet het kader zoals uitgetekend in het KVH in samenhang met het sectoraal decreet, nog verder worden geoperationaliseerd via een Handhavingsbesluit (per sectoraal decreet of voor verwante groepen of decreten). De Memorie van Toelichting (pag.4) verduidelijkt dat het ontwerp IKVH er naar streeft om de bepalingen in het inhoudelijk sectoraal decreet zo bondig mogelijk te houden, en de verdere uitwerking van zowel het KVH als de afwijkende regels in het sectoraal decreet te reserveren voor het uitvoeringsbesluit.

De raad heeft heel wat vragen bij de complexiteit en derhalve werkbaarheid van deze regeling. De raad is er momenteel nog niet van overtuigd dat de voorliggende werkwijze - kaderdecreet/ implementatiedecreet/sectorale regelgeving en sectorale handhavingsbesluiten - effectief een stroomlijning van de handhavingsregelgeving zal realiseren.

7. Volledig handhavingsplaatje is niet gekend. Bovendien benadrukt de raad dat het volledige plaatje inzake handhaving in de VCRO en het OED momenteel nog niet gekend is. De vele verwijzingen tussen de verschillende regelgevende teksten maken het bijzonder moeilijk om de totaliteit van de geldende handhavingsregels te vatten. Het beperkte inzicht in het totale plaatje heeft ook te maken met het feit dat het IKVH er voor opteert om nog heel wat belangrijke zaken in een latere fase te regelen via een Handhavingsbesluit. Voor de VCRO betreft het onder andere de samenstelling en werking van het adviesorgaan dat de opstart van gerechtelijke herstelprocedures en de ambtshalve uitvoering van publieke herstelmaatregelen adviseert, de adviesprocedure en de rechtsgevolgen van het advies. Voor de VCRO en het OED betreft het de procedurele regels voor het administratief beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissingen, met inbegrip van het al dan niet schorsend karakter van het beroep. Voor alle decreten betreft het de gebeurlijke uitwerking van nadere regels voor het vaststellen van beleidslijnen, handhavingsprogramma's, rapportering en de organisatie van netwerk- en kennisfora.

Het totaalplaatje is niet gekend; maar ook de impact is niet gekend. De raad vindt het een belangrijke tekortkoming dat de Memorie van Toelichting voor een groot deel van de voorgestelde wijzigingen aan de VCRO en het OED geen toelichting geeft. Grote delen van de VCRO worden geschrapt en overgenomen door het KVH zonder enige duiding van de impact.

De raad merkt op dat de intrede in het KVH voor heel wat sectoren een verruimde toegang betekent tot handhavingsinstrumenten die potentieel ingezet zouden kunnen worden en daardoor wel tot een breuk met de huidige praktijk *zouden kunnen leiden*. Het is onduidelijk hoe (sterk) de handhavingsregels zullen veranderen voor ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

8. Ondersteuning lokale handhavingsactoren. Gezien de complexiteit van de handhavingsregelgeving en met het oog op een gedegen implementatie ervan in de praktijk benadrukt de raad het belang om in te zetten op het informeren en ondersteunen van lokale besturen en handhavingsactoren bij de toepassing van de handhavingsregelgeving.

Vanuit de praktijk is er een grote bezorgdheid en onduidelijkheid omtrent de veelheid aan regelgeving en beleidsteksten die momenteel worden doorgevoerd (Omgevingshandhavingsprogramma, aanpassingen VCRO, kader bestuurlijke handhaving dat verschillende keren werd goedgekeurd, het voorliggende implementatiedecreet...). Dit is uiteraard een aandachtspunt voor de Vlaamse Regering bij de verdere opvolging en communicatie ten aanzien van de lokale overheden.

Aandacht voor terugkoppeling en studiedagen t.a.v. de lokale overheden is voor de raad essentieel om de nieuwe handhavingsreglementering daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen op het terrein.

IV. BESTUURLIJKE HANDHAVING: STANDAARDPAKKET

9. Bestuurlijke handhaving: klemtonen. SARO heeft reeds meermaals het belang benadrukt van de verdere uitbouw van bestuurlijke handhaving. Het voorzien van een dubbele mogelijkheid tot optreden - bestuurlijk optreden naast rechterlijk optreden – biedt een belangrijke meerwaarde voor het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed. Een zeer groot deel van de huidige inbreuken leidt immers niet tot effectieve vervolging. Het voorzien van een bestuurlijk handhavingstraject kan er toe leiden dat op het terrein sneller en effectiever resultaten worden geboekt.⁶

De Memorie van Toelichting gaat onder de titel 'impactanalyse' uitvoerig in op het managen van de werkstroom inzake bestuurlijke vervolging door de gewestelijke entiteit. De Memorie van Toelichting (pag. 9) stelt hierbij dat als rode draad geldt: *'dat de nieuwe mogelijkheden die het KVH biedt niet zomaar mogen gezien worden als extra taken, maar veeleer als kansen om een beter beleid te voeren i.f.v. de meest doelmatige inzet van schaarse middelen. Als ervoor gekozen wordt om belangrijke dossiers die door het parket worden geseponneerd verder te (doen) onderzoeken i.f.v. bestuurlijke vervolging, kan het zijn dat bij ongewijzigde personeelsmiddelen het aantal behandelde dossiers vermindert en het bestuurlijk sepot toeneemt. Maar als daardoor de meest zwaarwichtige dossiers worden aangepakt, kan dit toch positief zijn. Hierdoor kan er meer maatwerk worden geboden.'*⁷

De raad vraagt verdere verduidelijking van de klemtonen die de Vlaamse Regering wenst voorop te stellen inzake bestuurlijke handhaving. De Memorie van Toelichting legt de focus op de bestuurlijke handhaving van *'de meest zwaarwichtige dossiers'*. Dit suggereert dat er belangrijke dossiers zijn die door het parket zullen worden doorgestuurd en bestuurlijk verder worden onderzocht. De raad gaat er evenwel van uit dat de dossiers die volgens de beleidsteksten als *'belangrijk'* worden gekwalificeerd, ook verder worden onderzocht door het parket en correctioneel worden afgehandeld.

In zijn advies van 29 augustus 2018 benadrukte SARO: *'Het principe moet zijn dat de handhaving van misdrijven (overtredingen waar strafsancties op staan) zoveel mogelijk een prerogatief blijft van het gerechtelijk apparaat. Er kunnen goede redenen zijn om bepaalde overtredingen te depenaliseren waardoor ze niet langer binnen een strafrechtelijk kader worden gehandhaafd maar binnen een bestuurlijk kader. Maar de relatie moet goed worden geregeld en aan kaders worden onderworpen.'*⁸

⁶ <https://sarovlaanderen.be/advies-kaderdecreet-handhaving>

⁷ Memorie van Toelichting, pag. 9

⁸ <https://sarovlaanderen.be/advies-bestuurlijke-handhaving>

10. Bestuurlijke seponering. Volledigheidshalve wijst de raad ook op de klemtonen die in de Memorie van Toelichting worden gelegd ten aanzien van bestuurlijke seponering. De Memorie van Toelichting suggereert dat indien zou blijken dat er een groter percentage aan dossiers doorstroomt naar het bestuurlijk niveau, dit tot gevolg zou hebben dat bestuurlijke seponering toeneemt.⁹

Ook hieromtrent heeft de raad vragen. Het systeem van bestuurlijke handhaving en beboeting is immers in het leven geroepen om de pakkans te vergroten en dus de kans op seponering te verkleinen. Het is dan ook geen goede zaak dat de Memorie van Toelichting voorstelt om meer op bestuurlijk niveau te seponeren om het overige werk beter te kunnen doen.¹⁰

11. Gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur. Het IKVH (art. 51) wijzigt artikel 1.4.9 van de VCRO en legt vast dat gewestelijke en gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteurs en de burgemeester herstelinstanties zijn (zoals vermeld in artikel 2,15° van het KVH).

Artikel 51 bepaalt verder dat de volgende personen kunnen aangesteld worden als gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur: 1° de personeelsleden van de gemeente die voor de misdrijven en de inbreuken, vermeld in titel VI, belast zijn met de uitvoering van de handhaving voor het grondgebied van hun gemeente of verschillende gemeenten, die het college van burgemeester en schepenen daarvoor aanwijst; 2° de personeelsleden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband die voor de misdrijven en de inbreuken, vermeld in titel VI, belast zijn met de uitvoering van de handhaving voor het grondgebied van een of meer gemeenten, die het intergemeentelijk samenwerkingsverband daarvoor aanwijst.

De raad heeft volgende vragen in het geval van een intergemeentelijk samenwerkingsverband (IGS). Inzake de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur is in het IKVH sprake van 'de Vlaamse Regering wijst aan' terwijl wat betreft de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur in het IKVH sprake is van 'de volgende personen kunnen aangesteld worden'. De begrippen 'aanstellen' of 'aanwijzen' lijken synoniemen, en als dat zo is, gaat de voorkeur er naar om dezelfde begrippen te gebruiken. 'Aanstellen' suggereert de aanwerving van een nieuw personeelslid maar dat zal veelal niet het geval zijn. Het is bovendien onduidelijk door wie het personeelslid van een IGS als gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur aangewezen/aangesteld moet worden (het college van burgemeester en schepenen?). Het is ook onduidelijk of intergemeentelijk samenwerken op vlak van handhaving mogelijk blijft zonder een IGS.

12. Provinciale handhavingsbevoegdheden. De raad merkt op dat provinciale toezichthouders vandaag een aantal toezichtsoverdrachten vervullen op het vlak van 'water' en 'geluid', en dit overeenkomstig artikel 16.3.1 DABM en artikel 33, § 1 en 2 van het Milieuhandhavingsbesluit. Huidig artikel 16.4.6 van het DABM bepaalt dat onder andere toezichthouders bevoegd zijn voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen. De raad stelt vast dat de betreffende artikels van het DABM middels voorliggend IKVH worden opgeheven en dat personeelsleden van de provincie die worden aangewezen door de deputatie volgens artikels 8, 2§ KVH en artikel 20 IVKH niet aangesteld kunnen worden als respectievelijk 'toezichthouder' en 'herstelinstansie'. Dit heeft tot gevolg dat de huidige provinciale handhavingsbevoegdheden worden ontnomen. De raad acht minstens een verderzetting van de huidige handhavingsbevoegdheden van de provincie

⁹ Memorie van Toelichting, pag. 9: 'Als ervoor gekozen wordt om belangrijke dossiers die door het parket worden geseponerd verder te (doen) onderzoeken i.f.v. bestuurlijke vervolging, kan het zijn dat bij ongewijzigde personeelsmiddelen het aantal behandelde dossiers vermindert en bestuurlijk sepot toeneemt. Maar als daardoor de meest zwaarwichtige dossiers worden aangepakt, kan dit toch positief zijn. Hierdoor kan meer maatwerk worden geboden.'

¹⁰ KVH, artikel 38, §1. 'In geval van seponering als vermeld in artikel 28quater van het Wetboek van Strafvordering, bezorgt het Openbaar Ministerie de informatie die het heeft verkregen over de misdrijven, vermeld in Vlaamse regelgeving, samen met de reden voor de seponering, aan de beboetingsinstantie. Dat gebeurt volgens de regels die worden bepaald in een samenwerkingsakkoord als vermeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. §2. Op grond van de informatie, vermeld in paragraaf 1, kan de beboetingsinstantie de volgende beslissingen nemen: 1°ze kan beslissen om het bestuurlijk sanctiedossier te vervolledigen in de zin van artikel 37;2°ze kan beslissen om over te gaan tot bestuurlijk sepot;3°ze kan beslissen om over te gaan tot bestuurlijke vervolging.'

noodzakelijk met het oog op een efficiënt handhavingsbeleid. De raad vraagt een ruimer debat over de eventuele verbreding van de provinciale handhaving in het kader van hun materiële bevoegdheden. Dit impliceert onder andere een aanpassing van artikels 20 en 51 IKVH en artikel 8, § 2 KVH.

V. OPTIONELE FIGUREN

13. Optionele figuren: VCRO. Het IKVH (artikel 59) legt vast welke optionele figuren van (hoofdstuk 10 van) het KVH van toepassing zijn inzake de handhaving van alle misdrijven en inbreuken in de VCRO. Het betreft bestuurlijk beslag (afd. 3), politiediensten van rechtswege toezichthouder (afd. 8), administratief beroep tegen herstelbeslissingen (afd. 9), mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van dwangsomschuld (afd. 10) en stakingsbevel bij verhindering van toezicht (afd.12).

De raad stelt vast dat de Memorie van Toelichting enkel bij optie 8 en optie 12 enige toelichting geeft. De raad vindt het een tekortkoming dat de keuze voor de andere opties niet verder wordt toegelicht. De Memorie van Toelichting (pag. 17) verduidelijkt dat *'de politie nog steeds de handhaving van de ruimtelijke ordening in belangrijke mate schraagt, zodat het lichten van optie 8 in dit beleidsveld onontbeerlijk is'*. Het lichten van optie 12 is volgens de Memorie van Toelichting een logisch gevolg van het lichten van dezelfde optie in de context van het DABM aangezien de vergunningsplichtige handelingen van beide decreten gereguleerd worden door één en dezelfde omgevingsvergunning. Onderstaande tabel inzake de optionele figuren in de VCRO en het DABM toont aan dat deze gedachtegang echter niet steeds gevolgd wordt.

De raad vraagt om de keuze voor het lichten van de diverse optionele figuren in de VCRO verder toe te lichten en te onderbouwen. Zo merkt de raad op dat het administratief beroep tegen herstelbeslissingen (afd. 9) momenteel niet van toepassing is voor ruimtelijke ordening. De regelgeving bepaalt wel dat er een eensluidend advies moet worden verleend door de HRH. Verdere onderbouwing van deze keuze is noodzakelijk.

Verder vraagt de raad te onderbouwen waarom niet werd geopteerd voor de invoering in de VCRO van de verplichte betaling van een waarborgsom (afd. 11). Hierdoor ontstaat immers een extra drukkingsmiddel opdat een rechtelijke opgelegde maatregel ook uitdrukkelijk wordt uitgevoerd. De raad merkt verder op dat deze optionele figuur (waarborgsom, afd. 11) met voorliggend IKVH wel van toepassing wordt gemaakt voor het onroerend erfgoedbeleid (zie volgende paragraaf 13).

Tabel: IKHV en keuze voor optionele figuren

	VCRO	OED	DABM
<i>onmiddellijke inning, consignatie en inhouding (afd. 2)</i>	-	+	+
<i>bestuurlijk beslag (afd. 3)</i>	+	+	+
<i>probatievoorwaarden (afd. 4)</i>	-	+	-
<i>uitbreiding toepassingsgebied sanctieprocedure (afd. 5)</i>	-	-	-
<i>financiële handhaving (afd. 6)</i>	-	+	-
<i>handhavingsverzoek (afd. 7)</i>	-	-	+
<i>politiediensten van rechtswege toezichthouder (afd.8)</i>	+	+	-
<i>administratief beroep tegen herstelbeslissingen (afd. 9)</i>	+	+	+

<i>verlenging uitvoeringstermijnen, vermindering dwangsomschuld (afd. 10)</i>	+	+	+
<i>verplichte betaling waarborgsom (afd. 11)</i>	-	+	-
<i>stakingsbevel bij verhindering van toezicht (afd. 12)</i>	+	+	+

14. Optionele figuren: onroerend erfgoed. Het IKVH (artikel 87) legt vast welke optionele figuren van het KVH van toepassing zijn inzake de handhaving van alle misdrijven en inbreuken in het OED. Het betreft de onmiddellijke inning (afd. 2), consignatie en inhouding bestuurlijk beslag (afd. 3), probatievoorwaarden (afd. 4), financiële handhaving (afd. 6), politiediensten van rechtswege toezichthouder (afd. 8), administratief beroep tegen herstelbeslissingen (afd. 9), mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van dwangsomschuld (afd. 10), verplichte betaling waarborgsom (afd. 11) en stakingsbevel bij verhindering van toezicht (afd.12)

Het IKVH opteert er aldus voor om nagenoeg alle optionele figuren - die vastgelegd werden in hoofdstuk 10 van het KVH - van toepassing te maken voor onroerend erfgoed. Enkel de uitbreiding van het toepassingsgebied sanctieperiode (afd. 5) en het handhavingsverzoek (afd. 7) zijn niet van toepassing gesteld voor het onroenderfgoedbeleid.

De raad vindt het positief dat de Memorie van Toelichting (pag.18-20) hieromtrent ruim toelichting geeft. Enkele nieuwe figuren worden ingevoerd. Afdeling 10 komt formeel niet voor in het huidige handhavingsluik van het OED maar beantwoordt - volgens de MvT - aan een gevestigde handhavingspraktijk. De verplichte betaling van een waarborgsom (afd. 11) is nieuw. Het nut van de mogelijkheid om de veroorzaker van de erfgoedschade te verplichten het herstel ervan te prefinancieren via een waarborgsom is volgens de MvT evident '*gelet op de hoge kosten die vaak met dit herstel gepaard gaan*'.

De keuze voor 'optie 8' en 'optie 12' wordt in de Memorie van Toelichting onderbouwd vanuit de samenloop tussen stedenbouwkundige misdrijven en misdrijven onroerend erfgoed '*zodat de vaststellingsbevoegdheden t.a.v. beide materies beter uniform blijven*'. Bovenstaande tabel inzake de optionele figuren in de VCRO en het OED toont aan dat deze gedachtegang met het IKVH echter niet steeds gevolgd wordt.

VI. OPHEFFING HOGE RAAD VOOR HANDHAVINGSUITVOERING

15. Opheffing HRH. Het ontwerp IKVH (artikel 73) zorgt voor de opheffing van alle bepalingen inzake de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering HRH uit de VCRO (titel V, hoofdstuk 3, afdeling 2, artikels 6.3.7 t.e.m. 6.3.17). Het gaat om de oprichtingsbepaling, de operationele bepalingen die de werking en de samenstelling vastleggen, alsook de bepalingen waarin de huidige advies- en bemiddelingsopdrachten decretaal worden verankerd.

De raad stelt vast dat noch de Memorie van Toelichting noch de Nota aan de Vlaamse Regering hieromtrent verdere toelichting geeft. De raad vraagt om dit verder te duiden in samenhang met artikel 26 van het IKVH. Dit artikel voert in het DABM de wijzigingen door die noodzakelijk zijn om het Handhavingscollege toe te laten zijn nieuwe taak als het bevoegde rechtcollege voor jurisdictionele geschillen over sanctiebeslissingen, herstelbeslissingen en herstelschikkingen, naar behoren te vervullen.^{11 12}

¹¹ MvT, pag. 5

¹² Betreffende de onderwerping van de herstellvordering aan het voorafgaand advies van de HRH, stelt het Grondwettelijk Hof dat het de bedoeling van de decretegever was om de herstelbeslissingen van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur te laten evalueren en toetsen door een 'autonoom en onafhankelijk orgaan', dat 'los staat van politieke beïnvloeding' aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel. Het Hof wijst er op dat de verplichte, voorafgaande advieswinning bij de HRH strekt tot de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening. GwH 19 januari 2004, nr. 14/2005,

16. Adviesplicht. Het ontwerp IKVH (artikel 68) vervangt artikel 6.3.1 van de VCRO en voert de mogelijkheid in van een adviesplicht bij de opstart van een gerechtelijke herstelprocedure of een ambtshalve uitvoering. Het nieuw artikel 6.3.1 bepaalt dat de Vlaamse Regering een adviesplicht of andere formele voorwaarden *kan* verbinden aan 1° het inleiden van een publieke herstellvordering bij het parket, 2° het aanhangig maken van een publieke herstellvordering bij het parket bij de rechter en 3° het opstarten van een ambtshalve uitvoering van publieke herstelmaatregelen.

De Memorie van Toelichting (pag. 17-18) verduidelijkt: *‘Nieuw artikel 6.3.1 vormt daarnaast een kapstok voor het verbinden van andere formele voorwaarden (dan het advies) aan het inleiden / aanhangig maken van de herstellvordering of de opstart van een ambtshalve uitvoering. (...) De samenstelling en werking van het adviesorgaan, de adviesprocedure en de rechtsgevolgen van het advies worden geregeld in het Handhavingsbesluit. De bestaande adviesverplichting in het kader van administratieve beroepen tegen bestuurlijke maatregelen kan worden voorzien en uitgewerkt bij de regeling van het administratief beroep in het Handhavingsbesluit. De bestaande adviesverlening in het kader van zogenaamde “dwangsomverzoeken” kan eveneens worden verankerd in het Handhavingsbesluit op basis van artikel 99, 2de lid VCRO.’*

De raad stelt vast dat het ontwerp IKVH (artikel 68) enkel een delegatiebepaling bepaalt. Het eventueel in een uitvoeringsbesluit nader geregeld advies kan dus mogelijkwijze een facultatief in te winnen advies zijn, uitgaande van een adviesorgaan dat onder hiërarchisch toezicht staat van de Vlaamse Regering of de bevoegde Minister. Dit contrasteert dus mogelijk met de huidige, decretaal gewaarborgde onafhankelijkheid en autonomie van de HRH, waarbij overeenkomstig artikel 6.3.7, § 3 VCRO de Vlaamse Regering aan de HRH nooit instructie geeft over de behandeling van concrete dossiers.

Het lijkt belangrijk om omtrent deze zaken klaarheid te scheppen in het licht van het totstandkomingsproces van voorliggend Implementatiedecreet.

VII. TOETREDING ONROERENDERFGOEDDECREET TOT KADERDECREET HANDHAVING

17. Standaardpakket en optionele figuren. Het IKVH (artikel 87) wijzigt artikel 11.1.1 van het OED en bepaalt dat het KVH, met inbegrip van hoofdstuk 10, afdeling 2,3,4,6,8,9,10,11 en 12, van toepassing is op het hoofdstuk 11 van het OED.

Aanvullend (aan de KVH-regels) wordt in het gewijzigde artikel 11.1.1 van het OED opgenomen dat in aanvulling van artikel 71, §2 KVH de uitvoering van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen vrijgesteld wordt van de vergunningen, toelatingen of machtigingen die zijn ingesteld met het OED of de VCRO. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 5) verduidelijkt dat dit nu reeds het geval is.

18. Inspecteur onroerend erfgoed. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 5) vermeldt een tweede aanvulling/afwijking op de KVH-regels: *‘de titel ‘Inspecteur Onroerend Erfgoed’ blijft als ‘sterk merk’ binnen de sector behouden. De (in het OED geregelde) aanstelling als ‘Inspecteur Onroerend Erfgoed’ geeft rechtstreeks toegang tot de hoedanigheden van ‘officier van gerechtelijke politie – hulpofficier van de procureur des Konings’, ‘toezichthouder’ en ‘herstelinstantie’ in de zin van het KVH, zonder dat een individuele aanstelling op basis van het KVH noodzakelijk is.’*

overweging B.19.2. Het Grondwettelijk Hof wees er verder op dat wat betreft de verplichte adviesinwinning bij de HRH het de bedoeling van de decreetgever was om ervoor te zorgen dat het aanwenden van de rechterlijke machtiging tot ambtshalve uitvoering geschiedt met inachtneming van de beginselen van redelijkheid en gelijkheid en om een ‘uniforme en billijke ambtshalve uitvoering van vonnissen en arresten’ te verwezenlijken. GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, overwegingen B.3 tot en met B.7.5. GwH 15 januari 2009, nr. 5/2009, overweging B.4.3. Recent leidde het Hof uit de omstandigheid dat inzake de handhaving in de ruimtelijke ordening diverse, inzetbare herstelmaatregelen bestaan af dat er nood was aan een ‘autonoom en onafhankelijk orgaan, los van politieke beïnvloeding, dat de beslissingen van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur evalueert en toetst aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel. GwH 3 februari 2022, nr. 18/2022, nr. B.5.2

Met het IKVH (artikel 98, respectievelijk artikel 88) worden de huidige bepalingen inzake de inspecteurs onroerend erfgoed in het OED (artikel 11.3.4/1) geschrapt en nieuwe bepalingen opgenomen in het gewijzigde artikel 11.1.2 OED.

De raad vraagt verdere verduidelijking van de impact van deze maatregel. De raad vraagt onder meer te verduidelijken hoe deze maatregel zich verhoudt tot het feit dat in het KVH diverse rollen worden toegekend aan toezichthouder, beboetingsinstantie en herstelinstantie.

19. Handhavingsbesluit. Zoals reeds werd benadrukt in deel III van dit advies opteert het IKVH er voor om de uitwerking van procedurele aspecten zo veel mogelijk over te laten aan het sectoraal Handhavingsbesluit.

De Nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt dat het voor het OED (en het VED) gaat om de procedurele regels voor het administratief beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissingen (met inbegrip van het al dan niet schorsend karakter van het beroep) alsook de gebeurlijke uitwerking van nadere regels voor het vaststellen van beleidslijnen, handhavingsprogramma's, rapportering en de organisatie van netwerk- en kennisfora.¹³

De raad merkt op dat mogelijks ook andere aspecten verder moeten geconcretiseerd worden in het geplande sectoraal Handhavingsbesluit. Zonder volledigheid na te streven verwijst de raad onder meer naar het nieuwe artikel 11.3.4/1 waarin vastgelegd wordt dat de Vlaamse Regering de voorwaarden kan bepalen waaraan de inspecteurs OE moeten voldoen.

20. Bestuurlijke handhaving. In het huidige OED (art 11.2.6) wordt een onderscheid gemaakt tussen misdrijven die enkel vervolgd kunnen worden door de strafrechter en inbreuken die bestuurlijk gesanctioneerd kunnen worden met een exclusieve bestuurlijke geldboete. Twee specifieke misdrijven (voortzetten handelingen in strijd met stakingsbevel en detectoren) kunnen zowel strafrechtelijk als bestuurlijk vervolgd worden.

Met de intrede van het OED tot het KVH wordt de mogelijkheid tot alternatieve bestuurlijke sanctionering uitgebreid naar alle misdrijven inzake onroerend erfgoed. Ook hier geldt dat het optreden van de beboetingsinstantie bij stilzitten van het parket niet verplicht is, en kan desgevallend het bestuurlijk sepot worden ingezet. De raad verwijst naar zijn bedenkingen dienaangaande onder deel IV van dit advies.

21. Premies en herstelschikking. Het IKVH (artikel 85) schrapt artikel 10.4.2 in het OED dat bepaalt dat er nooit aanspraak kan worden gemaakt op premies voor de uitvoering van werkzaamheden of diensten waartoe een aanvrager al gehouden is op grond van zijn deelname aan een misdrijf of inbreuk.¹⁴ De Memorie van Toelichting geeft geen verdere toelichting. De raad gaat er van uit dat deze schrapping wordt ondervangen door artikel 95 van het KVH.¹⁵

Echter, met het IKVH (artikel 87) wordt in het OED (artikel 11.1.1) ook opgenomen dat *'de uitvoering van handelingen conform de maatregelen die zijn besloten in een herstelschikking, nooit kan leiden tot het verval van het recht om voor de handelingen een premie aan te vragen volgens de normaal geldende regels.'* De raad dringt er op aan dit verder te duiden en te onderbouwen. De raad vraagt ook om dit verder te kaderen in het licht van artikel 61 van het KVH dat bepaalt dat in een herstelschikking overtreders toch deels in aanmerking kunnen komen voor premies, subsidies en andere vormen van steun met een max. van 50%.

¹³ Nota aan de Vlaamse Regering, pag. 5

¹⁴ Als er premies uitgekeerd zijn om schade te herstellen die het gevolg is van een misdrijf of inbreuk, kunnen ze teruggevorderd worden van diegenen die door hun deelname aan het misdrijf of de inbreuk die schade mee hebben veroorzaakt. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

¹⁵ KVH Art. 95. *'Met behoud van artikel 61, eerste lid, 4°, kan de persoon die conform artikel 47 gehouden is tot het herstel van publieke schade, behoudens andersluidende bepalingen geen aanspraak maken op premies, subsidies en andere vormen van steun als die gericht zijn op het herstel van die schade. De overheid kan bedragen die ze heeft uitgekeerd in de vorm van premies, subsidies en andere vormen van steun om publieke schade te herstellen, terugvorderen van overtreders die conform artikel 47 tot dat herstel verplicht zijn, behoudens andersluidende bepalingen.'*

22. Herstelmaatregelen en -procedures. De raad merkt op dat in het OED een aantal herstelmaatregelen worden beschreven, specifiek op maat van onroerend erfgoed. Zo stelt artikel 11.4.1, §2 OED: *'Het integrale herstel strekt primair tot het feitelijke herstel in een originele, goede staat. Als het beschermde goed, het erfgoedlandschap, de archeologische site, het archeologisch ensemble, het archeologisch artefact of het in een vastgestelde inventaris opgenomen onroerend goed ingevolge het misdrijf geheel of gedeeltelijk vernietigd is, wordt de gehele of gedeeltelijke reconstructie bevolen, zo nodig op een andere locatie, gebruikmakend van historisch verantwoorde technieken, materialen en beplantingen.(...)*

Het huidige OED (art. 11.4.1, §2) bepaalt verder dat de gehele of gedeeltelijke reconstructie kan worden aangevuld met of zelfs vervangen worden door complementaire maatregelen, in de mate waarin deze dienstig zijn om het niveau van erfgoedwaarden, bestaande voor het plegen van het misdrijf, opnieuw te benaderen door de opwaardering van de resterende erfgoedwaarden.

De raad benadrukt het belang van goede herstelmaatregelen op maat van onroerend erfgoed en vraagt in die zin te verduidelijken in welke mate na intrede tot het KVH dergelijk maatwerk mogelijk zal blijven.

En ten slotte merkt de raad op dat het OED (artikel 11.4.1, §4) bepaalt dat - als de herstellvordering strekt tot het feitelijke herstel in een originele, goede staat of een gehele of gedeeltelijke reconstructie - de herstellvordering van de inspecteur Onroerend Erfgoed altijd voorrang heeft op de herstellvordering van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen. De raad vraagt verder te verduidelijken of deze voorrangsregeling behouden blijft met voorliggend IKVH en hoe zal worden omgegaan met tegenstrijdige herstelmaatregelen.