



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.949/1/V
van 18 augustus 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de nadere regeling van de handhaving van het verbod op de beschadiging of verduistering van elektronisch toezichtsmateriaal, vermeld in artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’

Op 8 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de nadere regeling van de handhaving van het verbod op de beschadiging of verduistering van elektronisch toezichtsmateriaal, vermeld in artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 25/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’, zoals dat wordt ingevoegd bij artikel 10 van het decreet van 4 juli 2025 ‘tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen’,¹ stelt het beschadigen of verduisteren van elektronisch toezichtsmateriaal strafbaar. Volgens het tweede lid van die bepaling is het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVH), met inbegrip van hoofdstuk 10, afdelingen 4, 8 en 10 van het voormelde decreet, van toepassing op de handhaving van deze strafbaarstelling.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de nodige uitvoeringsbepalingen aan te nemen om deze bestuurlijke handhaving mogelijk te maken. Het ontwerp bevat daartoe bepalingen betreffende wie als toezichthouder kan worden aangesteld (artikel 2), de hoedanigheden die de toezichthouder kan verkrijgen (artikel 3), de opleidingsvereisten die aan de toezichthouders gesteld worden (artikel 4), de bestuurlijke sanctionering (artikel 5) en beveiliging (artikel 6), en de beleidslijnen voor de handhaving (artikel 7).

RECHTSGROND

3. Blijkens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 en de artikelen 2, 3°, 3, derde lid, 8, § 1, tweede lid, § 2, eerste lid, 1°, § 3 en § 4, eerste lid, 67, § 2, vierde lid, en artikel 76, tweede lid, van het KVH.

¹ Over het voorontwerp van dit decreet heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 75.764/16 van 8 mei 2024 gegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 155-1), over een eerste reeks amendementen werd advies 77.590/VR/16 van 3 juni 2025 uitgebracht (*Parl.St.* VI. Parl. 2024-25, nr. 155-10) en over een tweede reeks amendementen advies 77.888/16 van 30 juni 2025 (*Parl.St.* VI. Parl. 2024-25, nr. 155-13). Het decreet werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 juli 2025.

In de nota aan de Vlaamse Regering is ook de volgende rechtsgrondentabel opgenomen:

Ontwerp BVR	Rechtsgrond
Art. 1	N.v.t.
Art. 2	Art. 8, §2 KVH
Art. 3	Art. 8, §1, lid 2 en art. 22, §1, lid 1 KVH
Art. 4	Art. 8, §3 KVH
Art. 5	Art. 2, 3° KVH
Art. 6	Art. 67, §2, lid 4 KVH
Art. 7	Art. 76, lid 2 KVH
Art. 8	N.v.t.

Met de in deze tabel vermelde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. Hoewel deze niet in de rechtsgrondentabel vermeld worden, wordt in de aanhef terecht ook verwezen naar artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 en artikel 20 van de BWHI als rechtsgrond, met dien verstande dat de verwijzing naar artikel 25/2 dient gepreciseerd te worden naar het tweede lid.

De in de rechtsgrondentabel aangehaalde bepalingen van het KVH kunnen in het licht van artikel 3, eerste lid, daarvan immers slechts uitgevoerd worden met betrekking tot de strafbaarstelling uit artikel 25/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, doordat artikel 25/2, tweede lid, deze van toepassing maakt op de handhaving daarvan.

Het ontwerp strekt dus in zijn geheel ook tot de uitvoering van artikel 25/2, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 BWHI.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt niet enkel rechtsgrond in artikel 8, § 2, eerste lid, 1°, van het KVH, zoals aangegeven in de aanhef, maar ook in artikel 8, § 2, eerste lid, 5^o en artikel 8, § 2, tweede lid.

De Vlaamse Regering maakt in het ontwerp immers zowel gebruik van haar bevoegdheid op grond van het eerste lid van artikel 8, § 2, van het KVH om te bepalen welke groepen van personen als toezichthouder kunnen worden aangesteld voor de handhaving van de strafbaarstelling van artikel 25/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, als van haar bevoegdheid op grond van het tweede lid daarvan om de aanwijzingsbevoegdheid vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 1° te delegeren.

² De daar vermelde de “personeelsleden van de politiediensten, vermeld in artikel 2 van de wet op het politieambt, die deze politiediensten daarvoor aanwijzen” kunnen immers op basis van een *a contrario* lezing van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp eveneens als toezichthouders worden aangewezen.

3.3. Rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de opleiding van de toezichthouders, wordt in beginsel geboden door artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden te bepalen waaraan categorieën van toezichthouders moeten voldoen.

3.3.1. In de vierde paragraaf van artikel 4 wordt echter ook de erkenning geregeld van de instellingen die de betrokken opleidingen kunnen aanbieden. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds aangaf in de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, biedt artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH echter geen voldoende rechtsgrond voor het instellen van een erkenningsplicht voor opleidingsinstellingen, zodat de erkenningsregeling uit het ontwerp moet worden weggelaten, zolang daarvoor niet in een deugdelijke rechtsgrond is voorzien.³

3.3.2. Die rechtsgrond wordt echter in het vooruitzicht gesteld door artikel 5 van het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 26 april 2024’ waarover de Raad van State op 14 augustus 2025 advies 77.917/1/V heeft uitgebracht. De erkenningsregeling van de opleidingsinstellingen moet uit het ontwerp worden weggelaten, tenzij eerst de aanneming van die nieuwe rechtsgrond wordt afgewacht, die dan in de aanhef moet worden vermeld.

3.4. Vermits er, anders dan in andere sectorwetgevingen,⁴ geen sectorspecifieke bepaling is die de Vlaamse Regering of haar gemachtigde uitdrukkelijk machtigt de personeelsleden van de Vlaamse overheid aan te duiden die optreden als beboetingsinstantie als vermeld in artikel 2, 3°, van het KVH voor wat betreft de handhaving van de strafbaarstelling uit artikel 25/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, dient als rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp over de beboetingsinstantie een beroep te worden gedaan op de begripsomschrijving daarvan in artikel 2, 3°, van het KVH, die een dergelijke delegatie veronderstelt, en die zoals hoger vermeld gecombineerd dient te worden met de toepasselijkverklaring daarvan op de handhaving van het betrokken artikel bij artikel 25/2, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de BWHI.

³ Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 4.4; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerking 5.3.

⁴ Zie bijvoorbeeld de artikelen 16.1.3, § 2, van het DABM, 1.4.9, § 2, van de VCRO, 11.1.2, § 3, van het Onroerenderfgoeddecreet en 13/3, tweede lid, van het Varenderfgoeddecreet, zoals die zullen luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet.

3.5. De in de aanhef, maar niet in de rechtsgrondentabel, vermelde artikelen 3, derde lid, en 8, § 4, eerste lid, van het KVH en artikel 87, § 1, van de BWHI, strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het centrale oogmerk van het ontwerp is volgens de nota aan de Vlaamse Regering om de nodige uitvoeringsbepalingen aan te nemen om de bestuurlijke handhaving mogelijk te maken van de specifieke strafbaarstelling uit artikel 25/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019.

Toch zijn de meeste bepalingen van het ontwerp geformuleerd alsof zij beogen een ruimer toepassingsgebied te hebben, en alsof zij een regeling behelzen van Vlaamse toezichthouders in het algemeen.

Zo bepaalt artikel 2 van het ontwerp wie al dan niet kan worden aangesteld als toezichthouder, zonder daarbij te preciseren dat het gaat om het toezicht op een specifieke wetgeving. Ook artikel 3 van het ontwerp, dat bepaalt wanneer toezichthouders een bijzondere hoedanigheid kunnen krijgen, beperkt dat niet tot toezichthouders binnen een specifieke sector. Hetzelfde geldt voor de opleidingsvereisten die worden gesteld in artikel 4 van het ontwerp. Ook de artikelen 5 en 6 van het ontwerp hebben het over een optreden als beboetingsinstantie en het nemen van beveiligingsmaatregelen zonder dat te beperken tot dergelijke maatregelen die genomen worden naar aanleiding van de beschadiging of verduistering van elektronisch toezichtsmateriaal.

Enkel in artikel 7 van het ontwerp, over de beleidslijnen, wordt gepreciseerd dat het gaat om “de regels voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of ook de artikelen 2 tot 6 van het ontwerp bedoeld zijn om specifiek te gelden voor de handhaving in deze sector, en of dat dan niet ook tot uitdrukking dient te worden gebracht in de tekst van deze bepalingen.

De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Het ontwerp geeft uitvoering aan het KVH in de mate waarin het decreet van 26 april 2019 dat van toepassing verklaart. De bepalingen van het ontwerp zijn bijgevolg enkel van toepassing op de handhaving van het in artikel 25/2 opgenomen verbod, zoals ook reeds blijkt uit de titel van het ontwerp.”

4.2. Vermits het opschrift van de tekst, anders dan de regels van het dispositief, geen rechtsregel is,⁵ dienen de stellers van het ontwerp deze bedoeling uitdrukkelijk te laten blijken uit de tekst van het dispositief van het ontwerp. Bijgevolg dient in hoofdstuk 1 van het te nemen besluit een nieuwe bepaling te worden ingevoegd die het toepassingsgebied van het besluit nauwkeurig

⁵ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 13, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

omschrijft, zodat er geen twijfel kan bestaan over welke regelgeving via het te nemen besluit wordt gehandhaafd. In dat geval hoeft niet langer bij elke materiële bepaling van het ontwerp het toepassingsgebied in herinnering te worden gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 2

6.1. Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat “[d]e personeelsleden van het agentschap” door de leidend ambtenaar aangesteld worden als toezichthouder. Deze formulering creëert de indruk dat alle personeelsleden van het Agentschap Justitie en Handhaving als toezichthouder zullen worden aangesteld.

Samenlezing van het eerste en tweede lid van artikel 2 van het ontwerp suggereert echter dat het de bedoeling is om te bepalen dat enkel personeelsleden van het agentschap aangesteld *kunnen* worden als toezichthouder als vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 1°, van het KVH,⁶ terwijl de personeelsleden, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° en 8°, van het voormelde decreet, *niet* kunnen worden aangewezen als toezichthouders.

Gevraagd of dit inderdaad de bedoeling is, en of de formulering van het artikel daaraan dan niet beter zou worden aangepast, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Ja. De tekst zal duidelijkheidshalve worden aangepast door in artikel 2, eerste lid van het ontwerp niet langer te spreken van ‘worden aangesteld’ maar van ‘kunnen worden aangesteld’.”

Hiermee kan worden ingestemd, met dien verstande dat in het licht van de algemene opmerking ook zal moeten worden verduidelijkt voor welke regelgeving de betrokkenen als toezichthouder kunnen worden aangesteld.

6.2. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de in artikel 8, § 2, eerste lid, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° en 8°, van het KVH vermelde personeelsleden niet kunnen worden aangewezen als toezichthouders.

⁶ Naast de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten die door het van toepassing maken van hoofdstuk 10, afdeling 8, van het KVH in artikel 25/2, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 van rechtswege toezichthouder zijn.

Gelet op het vereiste van de inleidende zin van artikel 8, § 2, eerste lid, van het KVH dat de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt conform dewelke de personen die in die bepaling vermeld worden kunnen worden aangesteld als toezichthouder, en met het oog op de leesbaarheid en rechtszekerheid, dient in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp veeleer een positieve lijst van potentiële toezichthouders te worden opgenomen, waarbij telkens dient te worden vermeld aan welke bijkomende voorwaarden zij daartoe moeten voldoen. Aangezien enkel de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten bijkomend kunnen worden aangewezen als toezichthouders en zij krachtens artikel 4, §§ 6 en 9, van het ontwerp zijn vrijgesteld van opleidings- en bijscholingsverplichtingen, kan artikel 2, tweede lid, als volgt worden geformuleerd:

“Daarnaast kunnen de personen vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het voormelde decreet worden aangesteld als toezichthouders, zonder bijkomende voorwaarden.”

Artikel 3

7. De gemachtigde heeft bevestigd dat enkel toezichthouders die door de Vlaamse Regering werden aangesteld – dat zijn de toezichthouders vermeld in artikel 2, eerste lid – in aanmerking komen om de bijkomende hoedanigheid te verkrijgen bedoeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het KVH.

Dit dient te worden verduidelijkt in de tekst van het te nemen besluit. Dat kan door naar die toezichthouders te verwijzen als “Toezichthouders *die zijn aangesteld overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van dit besluit...*”.

Artikel 4

8. Onder voorbehoud van wat in opmerking 3.3 is opgemerkt over de rechtsgrond, moet worden opgemerkt dat artikel 4, §§ 3 en 4, een erkenningsregeling invoert voor een dienstverrichter. Hoewel de erkenningsregeling voor opleidingsinstellingen vermeld in die bepalingen opleidingen betreft voor personen die toezicht zullen houden op de naleving van regelgeving, betreffen die opleidingen niet zelf de uitoefening van het openbaar gezag. Bijgevolg zijn die opleidingen niet uitgesloten van het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn⁷ krachtens artikel 2, lid 2, i), van die richtlijn. Aangezien het op basis van het ontwerp nog onduidelijk is op welke instellingen een beroep zal worden gedaan en tegen welke vergoeding, kan op dit ogenblik evenmin worden aangenomen dat het noodzakelijkerwijs gaat om een niet-economische dienst van algemeen belang in de zin van artikel 2, lid 2, a), van die richtlijn. Bijgevolg moet de steller van het ontwerp de erkenningsregeling kunnen verantwoorden in het licht van artikel 16, lid 1, derde alinea, van de dienstenrichtlijn, en moet erop worden toegezien dat bij de verdere uitwerking van de erkenningsregeling door de minister overeenkomstig artikel 4, § 4, tweede lid, van het ontwerp de andere voorwaarden van de dienstenrichtlijn worden nageleefd.

⁷ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

9. Artikel 4, § 6, eerste lid, van het ontwerp voorziet erin dat de in paragraaf 1 en 3 vermelde opleidingsvereisten van toepassing worden één jaar nadat een of meer instellingen zijn erkend conform paragraaf 2 en 3.

Indien het in opmerking 3.3.2 vermelde decreet niet wordt afgewacht dient deze bepaling te worden aangepast gelet op het rechtsgrondprobleem dat kleefte aan die paragraaf 3.

10. Artikel 4, § 7, tweede lid, van het ontwerp verleent aan de minister de bevoegdheid om een lijst met diploma's en getuigschriften te bepalen, waarvan de houders vrijgesteld zijn van alle of bepaalde opleidingsmodules. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Deze subdelegatie kan dan ook enkel worden aanvaard indien het de bedoeling is om diploma's en getuigschriften voor gelijkwaardige opleidingen gelijk te stellen aan de opleidingen en modules in paragraaf 1 en 3 van artikel 4. Het verdient daarom aanbeveling om in die bepaling het woord "gelijkwaardige" in te voegen voor de woorden "diploma's en getuigschriften".

Artikel 7

11.1. Artikel 76, eerste lid, van het KVH bepaalt dat de Vlaamse Regering algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel kan vastleggen. Die beleidslijnen zijn bindend voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties.

In de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds op dat het vaststellen van de voormelde algemene beleidslijnen niet zonder enige beperking kan worden gedelegeerd aan individuele ministers. Er kan immers niet zonder meer worden aangenomen dat het zal gaan om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

Daar werd aan toegevoegd dat de beoogde "aanvulling" en "concretisering" van dergelijke, in beginsel dus door de Vlaamse Regering vast te stellen, algemene beleidslijnen in een handhavingsprogramma, wel aan individuele ministers kan worden gedelegeerd, in zoverre het gaat om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang (of in zoverre het slechts de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels zou betreffen).⁸

⁸ Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 'over de omgevingshandhaving', opmerkingen 20.1-20.3.1; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023', opmerkingen 16.1-16.3.1.

Dit laatste sluit aan bij de logica van artikel 76, tweede lid, van het KVVH dat bepaalt dat de Vlaamse Regering voor de Vlaamse regelgeving die ze aanwijst nadere regels kan bepalen voor het vaststellen van de in het eerste lid bedoelde algemene beleidslijnen, de verdere concretisering van beleidslijnen in handavingsprogramma's, de rapportering over de uitvoering van deze beleidslijnen en programma's, en de organisatie van netwerk- en kennisfora.

11.2. Vermits er uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de omzendbrief die de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie en handhaving, kan opstellen op basis van artikel 7 van het ontwerp, alleen betrekking kan hebben op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019, wordt er op het eerste gezicht met deze adviezen rekening gehouden.

Doordat echter ook gesteld wordt dat in die omzendbrief de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, *eerste lid*, van het KVVH – die zoals gezegd betrekking kunnen hebben op het geheel van het toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel – zullen worden vastgesteld, ontstaat hierover echter verwarring. De logica lijkt immers te moeten zijn dat het hier net niet over de algemene beleidslijnen in de zin van artikel 76, eerste lid, gaat, die de Vlaamse Regering eerst zal moeten vaststellen, maar over sectorspecifieke concretisering van daarvan in de zin van artikel 76, tweede lid, van het KVVH, dat ook als rechtsgrond wordt aangevoerd.

11.3. Bevraagd over de beoogde verhouding tussen de omzendbrief bedoeld in artikel 7 van het ontwerp en de algemene beleidslijnen bedoeld in artikel 76, eerste lid, van het KVVH, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Aan de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024 werd tegemoet gekomen door de delegatie aan de individuele ministers te beperken tot het bepalen van de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de toe te passen handavingsregels.

Dat de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid KVVH, geen dergelijke inhoud kunnen hebben, blijkt nergens uit de tekst van artikel 76 KVVH. Het kenmerk van deze regels is dat zij a) algemeen zijn, d.i. niet toegespitst op een specifiek geval, b) beleidslijnen zijn, waarvan met motivering kan worden afwijken, en c) bindend zijn voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties in de zin van het KVVH, ongeacht het overheidsniveau waartoe zij behoren. Handavingsprogramma's worden doorgaans opgesteld door en voor een bepaald overheidsniveau of organisatie, en kunnen daardoor concreter zijn.

Zo valt niet in te zien waarom de minister van Justitie en Handhaving bv. geen algemene beleidsregels rond de interpretatie van artikel 22 KVVH zou kunnen uitwerken in een omzendbrief, die geldt voor alle inhoudelijke decreten waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 7 van het ontwerp geldt.

Dat het toepassingsgebied van artikel 7 beperkt is tot ‘de regels voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’, vloeit voort uit de in het antwoord op vraag 1 en 4 beschreven techniek.”

11.4. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt opnieuw de spanning die bestaat tussen het nemen van sectorspecifieke regelingen en algemene handhavingsrichtlijnen. Het nemen van een omzendbrief rond de interpretatie van artikel 22 KVVH die geldt voor alle inhoudelijke decreten waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 7 van het ontwerp geldt, lijkt niet de bedoeling van een machtiging die alleen betrekking heeft op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie “van de regels voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand”, en doet veronderstellen dat door de minister op een hele reeks sectorspecifieke machtigingen samen beroep wordt gedaan om algemene handhavingsrichtlijnen vast te stellen, wat de kans vergroot dat in dit kader niet enkel regels van bijkomstige aard of van beperkt belang zouden worden aangenomen. Gelet op de verwijzingen die in verschillende artikelen van het KVVH worden opgenomen naar “de algemene beleidslijnen vermeld in hoofdstuk 8”,⁹ en het gewicht dat daaraan gegeven wordt in het KVVH, strekt het bovendien tot aanbeveling om deze categorie duidelijk af te bakenen.

De verwijzing naar de “algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid, van het [KVVH]” wordt dus beter weggelaten uit artikel 7 van het ontwerp. Veeleer gaat het om de in artikel 76, tweede lid, van het KVVH bedoelde concretisering van die beleidslijnen in het handhavingsprogramma voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019.

Bovendien moet – in navolging van de reeds aangehaalde adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024 – worden opgemerkt dat de door de minister aan te nemen concretisering van de beleidslijnen geacht moeten worden een verordenend karakter te hebben, zodat ze moeten worden genomen bij ministerieel besluit, en niet kunnen worden vastgesteld bij omzendbrief.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁹ Zie de artikelen 10, § 2, eerste lid, 36, tweede lid, en 87, § 1, van het KVVH.