

## Rapport 25

### Handhaving en sanctivering in het beleidsdomein WVG

Onderzoeker: Ruth D'haese

Promotor: Prof. dr. Johan Put

## Samenvatting

### *Opzet en situering onderzoek*

De overheid draagt binnen het domein van de zorg- en hulpverlening de eindverantwoordelijkheid voor een kwaliteitsvolle zorgverlening. Dit veronderstelt o.a. dat de overheid beschikt over een aantal juridische instrumenten ter sturing van de verschillende zorgvoorzieningen en ter handhaving van de regelgeving die de kwaliteit van de zorgverlening nastreeft.

Handhaving is een ruim concept en beslaat het gehele traject vanaf het ontstaan van gedragsnormen tot en met het reageren op inbreuken. Handhaving omvat onder meer toezicht door preventieve controle en repressieve opsporing van (inbreuken op) regelgeving, maar ook de mogelijkheid tot effectieve afdoening door het sanctioneren van inbreuken op de regelgeving. Het is deze afdoening binnen WVG waar in dit onderzoek onze aandacht naar uitgaat. Meer specifiek richt dit onderzoek zich op het vraagstuk van sanctivering binnen het WVG-beleidsdomein, of nog, het opleggen van maatregelen en de vraag naar de rechtswaarborgen die deze maatregel (moeten) omgeven. De reactiemogelijkheden (bezwaar- en beroepsprocedures) die de rechtsonderhorige vervolgens ter beschikking staan, vormen het voorwerp van een vervolgonderzoek.

Dit rapport beoogt, na een verheldering van het gehanteerde handhavings- en sanctiebegrip, een studie te maken van de sanctiemogelijkheden die zijn ingeschreven in de (huidige) WVG-regelgeving. We onderzoeken hoe divers en verspreid dit palet aan mogelijke acties bij het vaststellen van een inbreuk is en wat de kenmerken ervan zijn, waar de vraag naar de aanwezige rechtswaarborgen een essentieel onderdeel van uitmaakt. Vervolgens wordt een (sectoroverschrijdend) theoretisch kader geconstrueerd van waaruit wordt gereflecteerd over de verschillende sanctieopties en worden aanknopingspunten aangereikt voor het maken van keuzes inzake sanctivering binnen WVG. Doorheen het onderzoek worden telkens ook knelpunten uitgelicht en aanbevelingen gedaan.

Het onderzoeksdomein wordt dus afgebakend door zowel het onderwerp, nl. handhaving, en meer in het bijzonder sanctivering, als de materie waarin dit onderwerp wordt onderzocht, zijnde de WVG-reglementering. Dit sluit onderzoek naar sanctivering van inbreuken op het gemeen strafrecht door een voorziening of individuele cliënt uit, ook indien deze in een zorgcontext zouden zijn gepleegd,

evenals handhaving middels buiten de WVG-regelgeving gelegen instrumenten (zoals bv. het gebruik van mechanismen uit het verenigings- en vennootschapsrecht).

Om dit opzet te realiseren wordt gebruik gemaakt van de klassieke juridische onderzoeksmethode, zijnde de analyse van wetgeving (en de voorbereidende werken daarbij), rechtspraak en rechtsleer.

### *Inhoud*

Het **eerste deel** van het onderzoek bestudeert het ruimere kader van handhaving en sanctionering. Het wil een heldere en consistente begripsvorming bieden, dit door de verschillende wijzen van sanctieoptreden en de mogelijke maatregelen daarbinnen te duiden en te kaderen. Een onderscheid wordt gemaakt tussen het strafrechtelijk optreden enerzijds en de verschillende wijzen van administratiefrechtelijk optreden anderzijds, waarbij de administratieve sancties (o.m. gekenmerkt door hun bestraffend karakter) worden onderscheiden van de veiligheidsmaatregelen, herstelmaatregelen en de maatregelen wegens het niet voldoen aan de voorwaarden.

Vertrekkend vanuit de in het eerste deel gemaakte indeling, worden in het **tweede deel** vervolgens de verschillende opties inzake sanctionering die binnen de actuele WVG-regelgeving kunnen worden teruggevonden, bestudeerd en geanalyseerd. Een centrale vaststelling is dat de regelgeving door heel wat variatie wordt gekenmerkt. Het onderzoek beoogt in deze variatie helderheid te brengen door deze op te delen in ingebedde maatregelen en autonome maatregelen. *Ingebedde* maatregelen zijn onlosmakelijk verbonden met (zitten ingebed in) het systeem binnen WVG van de toekenning van subsidies, erkenningen en vergunningen en hebben op deze figuren betrekking, zoals het opschorten/stopzetten... van een vergunning, subsidie..., inclusief de mogelijk daaruit volgende sluiting. *Autonome(re)* maatregelen zijn autonoom t.a.v. dit systeem, i.h.b. de administratieve geldboete en de strafsanctie. Vervolgens worden de maatregelen gekwalificeerd in het licht van het aanknopingspunt en de achterliggende *ratio* van de gekozen maatregel (schade en herstel via een herstelmaatregel; gevaar en het wegnemen ervan via een veiligheidsmaatregel; verwijtbare inbreuk en bestraffing via een sanctie...).

De keuze voor en achterliggende *ratio* van een bepaalde (ingebedde of autonome) maatregel, alsook de concrete vormgeving ervan via de verschillende mogelijke modaliteiten (verplicht dan wel optioneel karakter; volledig of deels karakter met eventueel ruimte voor afstemming van de omvang op de omstandigheden; tijdelijk of definitief karakter), is vaak niet beargumenteerd door de wetgever. De kwalificatie van de verschillende maatregelen blijkt, mede in het licht van dit gebrek aan motivering, ook niet altijd even eenvoudig en met de nodige nuancering te moeten gebeuren in het licht van zowel de concrete regelgeving als de concrete omstandigheden van de inbreuk. Daarbij wordt aangestipt dat de kwalificatie van een maatregel bovendien nog niet per definitie iets zegt over de zwaarte ervan. Het gebrek aan argumentatie maakt het ook moeilijk af te leiden in hoeverre de verschillen in de regelgeving gestoeld zijn op noden eigen aan de materie. In zoverre de verschillen niet voortvloeien uit dergelijke noden, is er ruimte voor uniformisering. Bovendien is het belang van een heldere kwalificatie niet te onderschatten voor de bepaling van de toepasselijke rechtswaarborgen.

Verschuiven tussenstappen kunnen deze (ingebedde en autonome) maatregelen voorafgaan waarbij we een aanmaning met regularisatietermijn, (verdergaande) begeleidende maatregelen met termijn, voornemen met bezwaarmogelijkheid of een combinatie van voorgaande aantreffen. Het opteren voor deze tussenstappen in de regelgeving biedt enerzijds het voordeel aan de rechtsonderhorige om alsnog tot actie te kunnen overgaan en zich alsnog te conformeren aan de regelgeving, terwijl de administratie een extra mogelijkheid verkrijgt om een correcte naleving van de regelgeving te bewerkstelligen via een oplopende mate van sturing, wat ook de effectiviteit van de maatregel ten

goede kan komen. Maar ook daar wordt doorheen de analyse eenzelfde constatering gedaan van variatie en de afwezigheid van een stelselmatige aandacht voor motivering van de gemaakte keuzes.

Doorheen de bestudeerde WVG-regelgeving stellen we steeds terugkerend enerzijds aandacht vast voor de *rechtswaarborgen* (motiveringsplicht, hoorrecht, bepalen van termijnen...) die de onderhorige worden geboden, en dit zowel bij het opleggen van een (ingebodde of autonome) maatregel, als bij de tussenstappen die deze voorafgaan. De mate waarin deze waarborgen voorkomen, varieert evenwel naargelang de concrete regelgeving. Anderzijds gaat in de regelgeving ook aandacht uit naar de *effectiviteit* van handhaving. Dit deels vóór het overgaan tot een maatregel, via de tussenstappen die een verschillende mate van sturing toestaan, en deels na het overgaan tot een maatregel, voor zover er regels bestaan die voorzien in een zogenaamde 'stok achter de deur' (inschrijven van een mogelijkheid van gedwongen uitvoering of (administratieve of straf)sancties bij niet-uitvoering). Ook daar gaat geen stelselmatige aandacht naartoe, wat opnieuw tot variatie aanleiding geeft.

De analyse levert dus enerzijds sterktes en anderzijds punten van aandacht op, waaromtrent aanbevelingen worden gedaan. Een centrale en terugkerende opmerking doorheen de analyse is de nood aan het maken én expliciteren van overwogen, gemotiveerde en coherente keuzes inzake sanctionering, dit doorheen de formulering van de regel of in de (memorie van) toelichting. Bij het maken van deze keuzes moet ook worden gestreefd naar een evenwicht tussen maatwerk waar nodig en samenhang waar mogelijk.

Nu is deze vraag naar keuzes in belangrijke mate een beleidsvraag, waarbij de keuzes die de regelgever maakt oog moeten hebben voor enerzijds de efficiëntie van de handhaving en anderzijds voor een afdoende mate van rechtsbescherming, noodzakelijk voor handhaving binnen een rechtsstaat. Bij het maken van deze keuzes kunnen evenwel bepaalde richtlijnen worden meegegeven.

Het **derde deel** streeft ernaar deze richtlijnen aan te reiken door een theoretisch kader op te bouwen van waaruit kan worden gereflecteerd over de verschillende sanctieopties. In dit theoretisch kader richten we ons op drie essentiële elementen bij de keuze tussen en de uitwerking van de sanctieopties.

Eerst wordt de keuze tussen het administratief dan wel het strafrechtelijk optreden onder de loep genomen. Daarbij worden aanknopingspunten aangereikt voor (de motivering van) de initiële keuze tussen het administratief dan wel het strafrechtelijk optreden en de keuze vervolgens, eens werd gekozen voor het administratief optreden, tussen verschillende (administratieve) maatregelen. Essentieel daarbij is dat de regelgever zelf de essentiële beleidskeuzes maakt inzake sanctionering (en dit niet mag overlaten aan de regering of administratie). Daarbij pleiten we ervoor om zo veel mogelijk te opteren voor een *bewust stelsel van maatregelen met reliëf*, of nog, een regeling waarin expliciet een gemotiveerde keuze wordt gemaakt voor: (1) een welbepaald stelsel (administratief dan wel strafrechtelijk), en daarbinnen (2) een welbepaalde (ingebodde of autonome) maatregel, gekoppeld (in de mate van het mogelijke) aan een welbepaalde tekortkoming, met daarbij (3) een afstemming van de zwaarte van de maatregel op de zwaarte van de tekortkoming.

Vervolgens wordt onderzocht op welke wijze, eens deze keuze is gemaakt, een maatregel kan worden opgelegd. Dit betreft de vraag naar de rechtswaarborgen die het opleggen van een maatregel moeten omgeven en de inhoud ervan.

De rechtswaarborgen die van toepassing zijn bij het opleggen van administratieve maatregelen zijn evenwel niet centraal geregeld. In het onderzoek moet een 'rechtsbeschermingspuzzel' worden gelegd van naast elkaar bestaande bepalingen. Daarin kunnen twee 'hoofdclusters' van rechtsbeschermende bepalingen worden herkend, nl. de beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van

het strafrecht. We onderzoeken de inhoud en relevantie van deze beginselen en besteden daarbij stelselmatig aandacht aan de implicaties van deze waarborgen voor zowel de vormgeving van de regelgeving als voor de wijze van optreden van de administratie inzake sanctionering.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) zijn (in principe) van toepassing op alle administratieve maatregelen die worden genomen door de administraties binnen WVG. Daarbij wordt achtereenvolgens onderzocht: het hoorrecht (dat in de regel verplicht tot het horen van de betrokkene voor het opleggen van een maatregel); de plicht tot onpartijdigheid en onafhankelijkheid; de (materiële en formele) motiveringsplicht (waarvan de omvang in verhouding moet staan tot de inhoud van de beslissing en de beleidsruimte van de administratie); het zorgvuldigheidsbeginsel; het redelijkheidsbeginsel (incl. de vereiste van proportionaliteit tussen feiten en beslissing); de redelijke termijn (met de optie tot het inschrijven van (bij voorkeur verval)termijnen), het rechtszekerheidsbeginsel (in het licht waarvan o.m. omzichtig moet worden omgegaan met het inschrijven van een 'intrekking' van een vergunning/erkenning in de regelgeving); het gelijkheidsbeginsel (dat o.m. verplicht tot gelijke behandeling van de rechtsonderhorigen in geval van beleidsruimte voor de administratie (bv. bij een facultatieve maatregel, een keuze tussen verschillende maatregelen, de optie tot aanpassing van de omvang van een maatregel aan de omstandigheden...), waarbij de administratie niet willekeurig mag afwijken van de uitgezette beleidslijn); tot slot onderzoeken we ook het belang van toegang tot informatie voor de rechtsonderhorige.

De algemene beginselen van het strafrecht zijn van toepassing op strafsancties en op administratieve maatregelen (naar intern recht) die een strafkarakter hebben naar internationaal recht (wat in de regel het geval is bij administratieve sancties). Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met een aantal (interne) waarborgen (van Belgisch strafrecht) die op grond van het gelijkheidsbeginsel alsnog van toepassing worden verklaard op administratieve sancties. We gaan daarbij in het onderzoek in op de toepasselijkheid van deze waarborgen en de inhoud ervan. We onderzoeken de inhoud en relevantie van de redelijke termijn; het vermoeden van onschuld (dat o.m. de bewijslast bij de administratie legt) en het daarmee verwante *nemo tenetur*-beginsel (dat bescherming biedt tegen zelfincriminatie) en het zwijgrecht; het *non bis in idem*-beginsel (dat beoogt verschillende vervolgingen/berechtingen voor eenzelfde feit/inbreuk te vermijden en speelt bij het opleggen van verschillende maatregelen met een strafkarakter door een (of verschillende) administratie(s) in opeenvolgende of parallelle procedures); het beginsel van de (niet) terugwerking van de mildere (zwaardere) straf (o.m. van belang bij het inschrijven van maatregelen met een strafkarakter en vooral het wijzigen ervan via latere regelgeving), het recht op daadwerkelijk juridictioneel beroep, het persoonlijk karakter van de straf, het recht op een eerlijk proces met inbegrip van de rechten van verdediging, en tot slot de vraag naar de mogelijkheid tot individualisering van de straf.

Het leggen van de rechtsbeschermingspuzzel moet dus gebeuren al naargelang de maatregel al dan niet een strafkarakter vertoont om conformiteit met het nationaal én supranationaal recht te garanderen, wat het belang van overwogen keuzes inzake de kwalificatie (al dan niet als administratieve sanctie) nog accentueert. De ABBB zijn van toepassing op alle maatregelen, terwijl de strafrechtsbeginselen enkel van toepassing zijn bij maatregelen met een strafkarakter.

Tot slot onderzoeken we nog een bijzonder vraagstuk wat de vormgeving van de maatregelen betreft, meer bepaald de vraag naar het bepalen van de omvang van de administratieve geldboetes. Aanknopingspunten worden aangereikt voor het bepalen van deze hoogte in de regelgeving en bij het concrete optreden van de administratie.

Doorheen het onderzoek worden telkens **aanbevelingen** gedaan. De vaststellingen en aanbevelingen gedaan bij de analyse van de huidige regelgeving en de resultaten van het onderzoek naar de

toepasselijkheid en inhoud van de waarborgen (inclusief de weerslag ervan op de wijze van opstellen van regelgeving / optreden van de administratie) en de aanbevelingen daarbij, kunnen evenwel niet los van elkaar worden gezien. In het licht daarvan brengt het laatste hoofdstuk van dit onderzoek de (belangrijkste) aanbevelingen uit de verschillende delen als één geheel samen.