



Vlaams
Parlement

ingediend op **1418** (2017-2018) – Nr. 1
18 december 2017 (2017-2018)

Ontwerp van decreet

houdende het terugkommoment
in het kader van de rijopleiding categorie B

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet.....	17
Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.....	23
Advies van de Raad van State	41
Ontwerp van decreet.....	59
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse	65

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting**1. Samenvatting**

Het voorliggend ontwerp van decreet zet een belangrijke stap in de richting van een vernieuwde rijopleiding. Het voorziet in de invoering van een verplicht terugkommoment op een ogenblik dat de beginnende automobilist over enige rijervaring beschikt.

2. Situering en inhoud

Uit de ongevallencijfers blijkt dat de beginnende automobilist de grootste risico-groep vormt in het verkeer. Het ontbreekt de beginnende automobilist aan verkeersinzicht en hij kan de taken die hij in het verkeer aangaat, nog niet goed afstemmen op de eigen capaciteiten. Dit houdt verband met een overschatting van de eigen vermogens, een onderschatting van de gevaren en een hang naar spanning en sensatie. Zowel leeftijd als rijervaring spelen hierbij een rol. Uit onderzoek wordt dan ook duidelijk dat het ongevalsrisico het hoogst is direct nadat er zelfstandig gereden mag worden na het behalen van het rijbewijs.

Onze huidige rijopleiding en examinering beperken zich tot de zogenoemde lagere-ordevaardigheden: voertuigbeheersing en eenvoudige verkeerssituaties. De drie grote doodsoorzaken in het verkeer – overdreven of onaangepaste snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel – hebben evenwel betrekking op de zogenoemde hogere-ordevaardigheden: planning van de verkeersdeelname en het bezit van de normen en waarden van de bestuurder. Met het oog op de opleiding van betere bestuurders en het verbeteren van de verkeersveiligheid, moeten bijgevolg de hogere-ordevaardigheden geïntegreerd worden in de rijopleiding.

Daarom is het aangewezen kort na het behalen van het definitief rijbewijs een verplicht terugkommoment in te passen in de rijopleiding om de beginnende bestuurders een beter besef bij te brengen van bepaalde verkeersrisico's, hun zelfbewustzijn verder te ontwikkelen en hen in staat te stellen om de eigen sterktes en zwaktes voldoende in te schatten en ervaring uit te wisselen onder groepsgenoten in een lerende omgeving.

De gedachte achter een terugkommoment of de voortgezette rijopleiding voor beginners is dat lessen in verkeers- en zelfinzicht als automobilist tijdens de (aller-)eerste fase van de rijopleiding nog onvoldoende effect hebben. Daarvoor is enige rijervaring als zelfstandig automobilist een grote meerwaarde. Met een voortgezette rijopleiding wordt beoogd de risicoperceptie te verbeteren en de risicoacceptatie te verminderen, zelfoverschatting tegen te gaan en het verkeersinzicht te bevorderen. In een aantal landen maakt een tweedefasetraining verplicht onderdeel uit van het opleidingstraject, zoals in Finland, Luxemburg, Oostenrijk, Estland en Zwitserland. Zo implementeerde Oostenrijk in 2003 een tweedefasetraining. Dit deel van de rijopleiding komt na het officiële examen en bestaat uit drie delen: na twee tot vier maanden wordt een eerste 'feedbackdrive' gehouden met nabespreking, na drie tot negen maanden volgt een 'driving safety training' met oefeningen op een afgesloten terrein en een groepsdiscussie en na 6 tot 12 maanden volgt een tweede 'feedbackdrive' met nabespreking. Deze tweedefasetraining zorgde voor een gemiddelde daling van de ongevallencijfers met 28%.

3. Advies Raad van State

De bespreking van het advies volgt hierna per randnummer.

- Het advies over de strekking van het voorontwerp (nr. 2 van het advies) behoeft geen verdere toelichting.
- Wat de materiële bevoegdheid betreft, geeft de Raad duidelijk aan dat de decreetgever bevoegd is op grond van de gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding bedoeld in artikel 6, §1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (nrs. 3.1 en 3.2). Dit behoeft dan ook geen verdere toelichting.
- In de nummers 4.1 tot en met 4.5 gaat de Raad van State in op de territoriale bevoegdheidsverdeling.

De Raad van State merkt op dat het niet bestaanbaar zou zijn met de bevoegdheidsverdelende regels dat de verplichting tot het volgen van het terugkommoment van toepassing zou zijn op de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van een ander gewest, vermits zodoende de ontworpen regeling een extraterritoriale draagwijdte zou hebben (nr. 4.3, eerste alinea, en nr. 4.2).

De Raad merkt echter ook op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat dit niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp (nr. 4.3, tweede alinea). De Raad van State wijst in dat verband op zijn adviespraktijk dat het territoriale toepassingsgebied van de regelgeving van het Vlaamse Gewest is bepaald in de Grondwet en in de bijzondere wetten ter uitvoering ervan, zodat dit niet moet worden herhaald in de ontworpen regeling. De Raad is evenwel van oordeel dat dit in deze niet opgaat, vermits de ontworpen regeling door het gehanteerde aanknopingspunt van die aard is dat ze van toepassing is op de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van een ander gewest dan het Vlaamse Gewest. Een dergelijke extraterritoriale werking is volgens de Raad niet bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels (nr. 4.3, vierde alinea).

De Raad stelt dat de zo-even geschetste bezwaren niet zouden gelden wanneer als aanknopingsfactor niet 'de houder van een rijbewijs B dat een Vlaamse gemeente heeft afgeleverd' zou worden gehanteerd, maar 'de bestuurder die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente' (nr. 4.5, eerste alinea).

Aan deze suggestie van de Raad van State wordt tegemoetgekomen door het territoriale toepassingsgebied van het decreet uitdrukkelijk vast te leggen in een hoofdstuk 2. Territoriaal toepassingsgebied, bestaande uit een artikel 3, en dit op de door de Raad van State gesuggereerde wijze.

Uit artikel 3 blijkt dat het territoriale toepassingsgebied van het ontwerp van decreet betrekking heeft "op elke persoon die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente". Artikel 3 bevat aldus de exclusieve territoriale aanknopingsfactor.

Personen die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment gevolgd moest worden, ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of

wachtregister van een gemeente buiten het Vlaamse Gewest (in een ander gewest of in het buitenland) vallen aldus niet onder het territoriale toepassingsgebied van het ontwerp van decreet. Hiermee wordt aldus tegemoetgekomen aan het advies van de Raad van State inzake de territoriale bevoegdheid.

- In nr. 4.5, tweede en derde alinea, wijst de Raad van State erop dat het ontwerp van decreet in overeenstemming is met het in artikel 6, §1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde voorbehoud “dat inwoners van een gewest vrij zijn om een rijkschool te kiezen die, of examens af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijkschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn”. Het advies behoeft op dat punt geen verdere toelichting.
- In nrs. 5.2, 5.3 en 5.4 gaat het advies in op de nuancering op de ambtelijke aangifteplicht (artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering) die door artikel 10, §2, tweede lid¹, wordt ingevoerd.

Deze regel voorziet erin dat de toezichthouder eerst een aanmaning stuurt wanneer hij vaststelt dat het terugkommoment niet tijdig gevolgd is en niet gehouden is de procureur des Konings op de hoogte te brengen van het misdrijf wanneer de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen de twee maanden nadat de aanmaning verstuurd is.

De decreetgever is vooreerst van oordeel dat deze regel dermate nauw verbonden is met het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, §1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de regel inherent tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort. Zo stelt het Grondwettelijk Hof:

“Zoals de decreetgever vermag te oordelen dat het niet-nakomen van een door hem voorgeschreven bepaling van die aard is dat die inbreuk hetzij een misdaad, hetzij een wanbedrijf, hetzij een overtreding uitmaakt, heeft hij eveneens de bevoegdheid om te oordelen dat het niet-nakomen van bepaalde voorschriften van dermate relatieve aard is dat, ofschoon het in wezen een misdrijf betreft waarop correctionele straffen zijn bepaald, een dergelijke straf niet aangewezen is en een vorm van administratieve afhandeling van de strafvordering te verkiezen is, indien voldaan is aan de voorwaarden die hij bepaalt.”.²

De vraag of de gewestelijke toezichthouder de mogelijkheid geboden wordt om de vermoedelijke overtreder een waarschuwing te sturen en hem de mogelijkheid te bieden om alsnog het terugkommoment te volgen zonder dat de procureur des Konings op de hoogte gebracht moet worden van het misdrijf, betreft naar het oordeel van de decreetgever een alternatief voor het opstellen van het proces-verbaal en betreft aldus een modaliteit van het toezicht op de naleving en de administratieve afhandeling die de decreetgever kan opleggen bij de uitoefening van de eigen bevoegdheid. Zo stellen ook Liégeois en Bockstaele dat het geven van een waarschuwing – in de plaats van het onmiddellijk opstellen van een proces-verbaal – nauw verband houdt met de taak van de toezichthouders zelf:

“22. Een waarschuwing is een alternatief, een gunst, dat in de plaats komt van een proces-verbaal voor het Openbaar-Ministerie. Met de waarschuwing wordt de overtreder aangemaand de wetsovertreding ‘stop te zetten’ binnen de overeengekomen termijn. Bij hun beoordeling houden de inspecteurs rekening met diverse zaken zoals de aard en de ernst van de

¹ Artikel 8, §2, tweede lid, van het ontwerp dat voor advies voorgelegd werd aan de Raad van State.

² GwH 27 november 2002, 170/2002, B.6.1.

inbreuk, met de belangen van de betrokkenen en de mogelijkheid om de inbreuk te regulariseren, met het bedrieglijk opzet van de overtreder en met de doelstellingen van de bijzondere inspectiedienst waarvoor de inspecteurs werken. Deze appreciatiebevoegdheid vormt een belangrijke afwijking van artikel 29 Sv., dat iedere ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of een wanbedrijf, ertoe verplicht daarvan dadelijk kennis te geven aan de procureur des Konings.³ Slechts indien de vastgestelde inbreuken betrekking hebben op wetgeving die niet onder de controlebevoegdheid valt van de inspecteurs, of als ze misdrijven van gemeen recht vaststellen, geldt er een kennisgevingplicht ten aanzien van het Openbaar Ministerie.

23. Op te merken valt dat niet alle bijzondere inspectiediensten beschikken over de keuzemogelijkheid om waarschuwingen te geven; dit moet in hun regelgeving omschreven zijn. Uit onderzoek bleek dat de 'waarschuwing' soms wordt gehanteerd zonder dat deze wettelijk voorzien is.⁴ Ook politieambtenaren van de reguliere politiediensten hebben in de materies van de bijzondere inspectiediensten geen bevoegdheid om waarschuwingen te geven."⁵

De betreffende bepaling beoogt in de lijn hiervan een decretaal kader op te zetten waarbinnen de gewestelijke toezichthouders de vermoedelijke overtreder de mogelijkheid bieden om zich in regel te stellen zonder verplichte kennisgeving aan de procureur des Konings.

Voor zover als nodig is bovendien voldaan aan de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden. De nuancering op de ambtelijke aangifteplicht is vooreerst noodzakelijk om tot een efficiënt sanctioneringssysteem te komen inzake het terugkommoment. Door erin te voorzien dat de gewestelijke toezichthouder een aanmaning verstuurt aan de vermoedelijke overtreder binnen de maand nadat hij het terugkommoment moest volgen zonder dat de procureur des Konings op de hoogte gesteld moet worden, wordt de betrokkene immers kort na de feiten aangespoord om het terugkommoment alsnog te volgen, zonder dat het parket hiervan ingelicht wordt. Het is aldus een efficiënte manier om vermoedelijke overtreders (die bijvoorbeeld uit vergetelheid het terugkommoment niet volgden) te sensibiliseren om het terugkommoment alsnog te volgen, zonder dat zij het risico lopen op een onnodige stigmatisering die het gevolg is van een administratieve of strafvervolgning. Op deze wijze kan de bestraffingsprocedure toegespitst worden op de personen die na het versturen van een waarschuwing nog steeds weigeren het terugkommoment te volgen.

De regel is bovendien ook noodzakelijk om de werklast van de gewestelijke toezichthouders beheersbaar te houden. Een plicht tot onmiddellijke aangifte zou immers tot gevolg hebben dat de toezichthouders bij een miskenning van het terugkommoment onmiddellijk een proces-verbaal zouden moeten opstellen en onmiddellijk aangifte zouden moeten doen bij het parket met bijkomende werklast voor de toezichthouders tot gevolg, terwijl de overtreder zich na een waarschuwing mogelijks nog in regel kan stellen (bijvoorbeeld ingevolge een vergetelheid, overmacht enzovoort). Om de administratieve last voor de gewestelijke toezichthouders te beperken, wordt een beperkte en tijdelijke nuancering op de aangifteplicht van de toezichthouder voorzien in zoverre de bestuurder zich binnen de twee maanden na de aanmaning alsnog in regel stelt.

³ Voetnoot 32 van het artikel: in sociale misdrijven de arbeidsauditeur.

⁴ Voetnoot 33 van het advies: P. Ponsaers, S. De Keulenaer en W. Vanhaverbeke, *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsgedrag*, Gent, Academia Press, 2003, 222.

⁵ Y. LIÉGEOIS en M. BOCKSTAELE, "Over 'toezicht' en 'opsporing' door bijzondere inspectiediensten", NC 2016, (406), 410, nr. 22 en 23.

Bijkomend kan er ook op gewezen worden dat door deze regel ook vermeden wordt dat de procureur des Konings op de hoogte zou worden gebracht telkens een persoon het terugkommoment niet volgde, ook al stelt deze persoon zich binnen de twee maanden na de aanmaning nog in regel. Het zou aldus het parket nodeloos administratief belasten. Waar de Raad van State (nr. 5.4) in dat verband opmerkt dat de organisatie en de werking van het parket een bevoegdheid is van de federale overheid, terwijl een beroep op de impliciete bevoegdheden vereist dat de ontworpen regeling als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, kan er – naast de hoger voormelde motivering van de noodzakelijkheidsvereiste – op gewezen worden dat het Vlaamse Gewest met de zesde staatshervorming bevoegd is geworden om deel te nemen aan de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, alsook aan de uitwerking van de kadernota Integrale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan (artikel 11bis, tweede lid, bijzondere wet van 8 augustus 1980), alsook om deel te nemen aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal, met inbegrip van de prioritisering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen (artikel 11bis, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Op grond van de materiële gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding, in samenhang gelezen met de voormelde gewestelijke bevoegdheid inzake het strafrechtelijk beleid, vermag de decreetgever het eveneens noodzakelijk te achten een afwijking op de algemene aangifteplicht van artikel 29 Sv. (Sv.: Wetboek van Strafvordering) uit te vaardigen teneinde het parket niet nodeloos administratief te belasten bij de handhaving van de gewestbevoegdheid inzake het terugkommoment.

De weerslag op de federale bevoegdheid inzake de strafvordering is uiterst beperkt en leent zich tot een gedifferentieerde regeling. Het betreft immers een zeer beperkte en tijdelijke nuancering op de ambtelijke aangifteplicht van een specifieke categorie van deelstatelijke personeelsleden. Er wordt ook op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de prerogatieven van het parket om het misdrijf te vervolgen indien ze op een andere wijze kennis heeft gekregen van het misdrijf (bijvoorbeeld na een verkeersongeval of na een verkeerscontrole). De in te voegen bepaling ontnemt het Openbaar Ministerie dus op geen enkele wijze de bevoegdheid om te oordelen over het al dan niet instellen van de strafvordering (cf. artikel 151, §1, tweede zin, van de Grondwet).

- In nr. 5.1 en 5.5 stelt het advies dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden de politierechtbank kan aanwijzen als bevoegde rechtbank en de in het decreet voorziene procedureregels kan uitwerken. Het advies behoeft op dit punt geen verdere commentaar.

In de laatste alinea van nr. 5.5 merkt de Raad van State op dat het niet noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest om erin te voorzien dat de politierechtbank beslist “in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat” (artikel 11, §3, tweede lid, van het ontwerp).⁶ Het tegensprekelijk en openbaar karakter van de procedure vloeit immers reeds voort uit het gemeen recht en moet volgens de Raad van State niet worden herhaald. Hetzelfde geldt voor artikel 11, §3, vijfde lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn op het beroep bij de politierechtbank. De tekst wordt op dit punt aangepast.

- In nr. 6.1 en 6.2 gaat het advies in op het toepassingsgebied in de tijd van het decreet. De Raad van State stelt hierbij dat artikel 13 van het ontwerp⁷, geen

⁶ Artikel 9, §3, tweede lid, van het voorontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State.

⁷ Artikel 11 van het voorontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State.

voldoende rechtsgrond biedt om bij een besluit van de Vlaamse Regering het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te beperken tot bestuurders die vanaf 1 oktober 2017 een aanvraag hebben ingediend bij de gemeente om een voorlopig rijbewijs te verkrijgen.

In navolging van de suggestie van de Raad van State wordt in artikel 13 een tweede lid ingevoegd dat bepaalt dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om te bepalen op welke categorieën van bestuurders de verplichting om het terugkommoment te volgen van toepassing is in de tijd. Voor het overige wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking bij artikel 13.

- In nr. 7.1 gaat de Raad van State in op de vergoeding die verschuldigd is voor het volgen van het terugkommoment. De Raad stelt dat de tekst van het decreet de gevallen moet bepalen waarin de heffing verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is. Om aan deze opmerking tegemoet te komen wordt een artikel 5 ingevoegd in hoofdstuk 3⁸. De Vlaamse Regering bepaalt aan wie de vergoeding toekomt en stelt het bedrag en de wijze van inning vast. De Vlaamse Regering kan inzonderheid erin voorzien dat toeslagen verschuldigd zijn wanneer een bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen. Het komt ook aan de Vlaamse Regering toe om te bepalen of de vergoeding al dan niet geheel of gedeeltelijk ten bate komt van de erkende instellingen, dan wel van het Vlaamse Gewest.
- In antwoord op nr. 7.2 van het advies bevestigen de stellers dat het niet de bedoeling is om de processen-verbaal bijzondere bewijskracht te verlenen. Het punt nr. 7.2 behoeft geen verdere commentaar.
- In nr. 8 tot en met nr. 12.2 formuleert de Raad van State een aantal tekstuele suggesties. Deze worden gevolgd.
- In nr. 12.3 merkt de Raad van State – met verwijzing naar het arrest nr. 159/2016 van het Grondwettelijk Hof – tot slot op dat de politierechtbank die uitspraak doet over de opgelegde bestuurlijke geldboete de mogelijkheid moet worden verleend om uitstel toe te kennen van de tenuitvoerlegging van haar beslissing. In artikel 11, §3, tweede lid, van het ontwerp van decreet wordt aldus in de mogelijkheid voorzien dat de politierechtbank uitstel van de tenuitvoerlegging kan toestaan op dezelfde wijze als het strafgerecht dat zou kunnen.

B. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1

Luidens de voorgestelde bepaling regelt het voorliggend ontwerp van decreet overeenkomstig artikel 19, §1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gewestaangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet. Het ontwerp van decreet regelt in het bijzonder de aangelegenheid die behoort tot de gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding (artikel 6, §1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Het betreft immers de wijze waarop de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van een voertuig worden verworven. Bijkomend vindt het ontwerp van decreet een bevoegdheidsgrondslag in de gewestbevoegdheid inzake de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, §1, XII, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

⁸ Artikel 3 van het voorontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State.

Artikel 2

Teneinde de leesbaarheid van voorliggend ontwerp van decreet te verhogen, worden de definities van het 'terugkommoment', de 'erkende instelling', de 'toezichthouder' en de 'handhavingsinstantie' ingeschreven in het voorliggend ontwerp van decreet om te voorkomen dat door de herhaling ervan de tekst van het voorliggend ontwerp van decreet al te zwaar zou worden en daardoor ook minder vlot leesbaar zou worden. Deze definities vergen zelf geen verdere commentaar.

Hoofdstuk 2. Territoriaal toepassingsgebied

Artikel 3

Artikel 3 bevat de aanknopingsfactor die de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest afbakt.

Voor een nadere bespreking hiervan wordt verwezen naar de hogervermelde bespreking van het advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 3. Verplichting tot het volgen van het terugkommoment

Artikel 4

De voorgestelde bepaling bevat de verplichting voor de houder van een rijbewijs B om een terugkommoment te volgen bij een erkende instelling.

De Vlaamse Regering bepaalt de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd en die het meest aangewezen is met het oog op zowel de praktische organisatie van het terugkommoment als het behalen van de doelstellingen die met de invoering van het terugkommoment worden nagestreefd. Deze termijn kan evenwel niet langer zijn dan twee jaar na het behalen van het rijbewijs B.

Het wordt tevens aan de Vlaamse Regering overgelaten om de voorwaarden en nadere regels ter zake te bepalen. De Vlaamse Regering kan op grond hiervan onder meer regels uitvaardigen over:

- de inhoud en de eindtermen van het terugkommoment (de inhoud kan bijvoorbeeld bestaan uit een introductie, praktische oefeningen op afgesloten terrein, praktische oefeningen op de openbare weg, groepsgesprek enzovoort);
- de duurtijd van het terugkommoment;
- het minimum en maximum aantal deelnemers aan het terugkommoment;
- de voertuigen die gebruikt mogen worden tijdens het terugkommoment;
- de voorwaarden waaraan de lesgever moet voldoen, met inbegrip van diens opleiding;
- de wijze waarop kennis wordt gegeven aan de Vlaamse overheid van het volgen van het terugkommoment en de wijze waarop de bestuurder kan aantonen het terugkommoment te hebben gevolgd (bijvoorbeeld een attest, via elektronische verwerking, door toedoen van de persoon die het opleidingsmoment volgde en/of door toedoen van de erkende instelling enzovoort);
- enzovoort.

Binnen de groep van personen waarvoor het Vlaamse Gewest exclusief territoriaal bevoegd is (en ten aanzien waarvan de andere gewesten dus territoriaal niet bevoegd zijn, zie artikel 3), duidt het tweede lid van artikel 4 de categorie van personen aan ten aanzien waarvan de verplichting om het terugkommoment te volgen geldt. Het tweede lid van artikel 4 voorziet dat de verplichting om het terugkommoment te volgen enkel geldt voor de personen die een rijbewijs B afgeleverd kregen door een Vlaamse gemeente.

Deze bepaling heeft tot gevolg dat een persoon die zijn rijbewijs B verkregen heeft van een gemeente buiten het Vlaamse Gewest (omdat hij daar toen ingeschreven was in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister), het terugkommoment niet moet volgen ook al verhuist hij voordat de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd, afloopt naar het Vlaamse Gewest.

De decreetgever acht het thans immers niet wenselijk om het terugkommoment verplicht te stellen ten aanzien van alle personen die onder de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen.

Het tweede lid van artikel 4 bevat aldus geen aanknopingspunt ter afbakening van de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, maar bevat – binnen de categorie van personen die onder de exclusieve territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen – een op een beleidskeuze berustende nadere omschrijving en beperking van de categorieën van personen die gehouden zijn het terugkommoment te volgen.

Het tweede lid van artikel 4 doet hiermee een verschil in behandeling ontstaan tussen personen die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente en aldus onder de exclusieve territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen naargelang het rijbewijs B al dan niet werd uitgereikt door een Vlaamse gemeente.

Het verschil in behandeling binnen deze groep van personen waarvoor het Vlaamse Gewest exclusief territoriaal bevoegd is, is evenwel redelijk verantwoord.

Door te voorzien dat de verplichting om het terugkommoment te volgen niet geldt ten aanzien van personen die hun rijbewijs B niet verkregen van een Vlaamse gemeente (bijvoorbeeld in een ander gewest of in het buitenland), wordt vermeden dat deze categorieën ingevolge een verhuis naar het Vlaamse Gewest – wat een gebeurtenis is die vreemd is aan het terugkommoment zelf – in de periode tussen het behalen van het rijbewijs B en voordat het terugkommoment gevolgd diende te worden in het Vlaamse Gewest, plots onderworpen zouden zijn aan deze verplichting. Dit was niet voorzienbaar op het ogenblik dat zij het rijbewijs B verkregen in een ander gewest of het buitenland, wat rechtvaardigt dat zij uitgesloten worden van de verplichting om het terugkommoment te volgen in het Vlaamse Gewest. Dit geldt des te meer wanneer zij kort voor het aflopen van de termijn waarbinnen het terugkommoment gevolgd diende te worden, verhuizen naar het Vlaamse Gewest. De uitzondering is dus ingegeven vanuit de voorzienbaarheid en vanuit billijkheids-overwegingen.

In dat verband is het ook van belang dat een verplicht terugkommoment in de andere gewesten op dit ogenblik niet bestaat. In de mate dat de andere gewesten een vergelijkbare verplichting zouden invoeren, zal de decreetgever – binnen de grenzen van de voormelde eigen territoriale bevoegdheid en eventueel na overleg met de andere gewesten – nagaan of het wenselijk is voormelde uitzondering te schrappen of aan te passen teneinde tot een sluitend systeem te komen waarbij elke persoon gehouden is het terugkommoment te volgen. Dit is tot op heden evenwel niet aan de orde.

De uitsluiting van de personen die in de periode tussen het behalen van het rijbewijs B en voordat het terugkommoment gevolgd diende te worden, verhuizen naar het Vlaamse Gewest, beoogt ook het handhavingssysteem sluitend te maken. Immers kan eenvoudig nagegaan worden 1) welke rijbewijzen B de Vlaamse gemeenten hebben uitgereikt en 2) welke van deze personen (die nog woonachtig zijn in het Vlaamse Gewest) het terugkommoment niet gevolgd hebben binnen de vooropgestelde termijn. Deze gegevens zijn niet – minstens veel moeilijker – be-

schikbaar ten aanzien van personen die hun rijbewijs in een ander gewest (of in het buitenland) hebben verkregen voor hun verhuis naar het Vlaamse Gewest, zodat de handhaving ervan moeilijker zou zijn. Het ontwerp beoogt op deze wijze een sluitend handhavingssysteem in te richten met een pakkans van 100%.

Personen die hun rijbewijs B verkregen van een Vlaamse gemeente en vervolgens verhuizen naar een andere Vlaamse gemeente, dienen het terugkommoment uiteraard wel te volgen. Deze personen wisten immers van meet af aan dat zij het terugkommoment dienden te volgen, zodat de voormelde beweegredenen niet opgaan.⁹

Artikel 5

De Vlaamse Regering kan tevens bepalen welke vergoeding de bestuurder die het terugkommoment volgt, verschuldigd is (bijvoorbeeld 100 euro).¹⁰ De Vlaamse Regering kan in het bijzonder ook erin voorzien dat een toeslag aangerekend dient te worden wanneer de bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen (bijvoorbeeld een toeslag van 50 euro).¹¹

De vergoeding strekt ertoe om de kosten die voortvloeien uit het terugkommoment, alsook de bijhorende administratieve kosten (deels) te dekken. Wanneer het terugkommoment niet tijdig gevolgd werd, brengt dit immers bijkomende administratieve lasten met zich mee (onder andere ten gevolge van de interferentie met het handhavingssproces zoals vervat in artikel 10 van het ontwerp), wat een toeslag rechtvaardigt. Voor het overige wordt verwezen naar hetgeen uiteengezet werd bij de bespreking van het advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 4. Erkenning en subsidiëring van de erkende instellingen

Artikel 6

De voorgestelde bepaling regelt de erkenning van de erkende instellingen. Teneinde de kwaliteit van het terugkommoment te waarborgen en de controle erop mogelijk te maken, dient deze instelling over een erkenning te beschikken.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instelling die instaat voor de organisatie van het terugkommoment. Zo bepaalt de Vlaamse Regering onder meer de voorwaarden waaraan zowel de lesgevers als de inrichting (op het vlak van de oefenterreinen, de leslokalen, de gebruikte voertuigen enzovoort) moeten voldoen.

Artikel 7

Op grond van het voorgestelde artikel 5 van het ontwerp komt het de Vlaamse Regering toe om te bepalen welke vergoeding de erkende instellingen ontvangen van de bestuurder die het terugkommoment volgt.

⁹ Hetzelfde geldt in het – zeer uitzonderlijke – geval dat 1) een persoon zijn rijbewijs B verkregen heeft van een Vlaamse gemeente omdat hij daar toen ingeschreven was in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister; 2) deze naderhand verhuist naar een gemeente buiten het Vlaamse Gewest; en 3) bij afloop van de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd terug ingeschreven is het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister in het Vlaamse Gewest. Deze valt omwille van het punt 3) onder de exclusieve territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en heeft ook zijn rijbewijs B verkregen van een Vlaamse gemeente, zodat hij het terugkommoment dient te volgen.

¹⁰ Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

¹¹ Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

De vergoeding die de bestuurder betaalt aan de erkende instelling zal evenwel niet noodzakelijk kostendekkend zijn. De voorgestelde bepaling biedt de mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om een subsidieregeling uit te werken ten behoeve van de erkende instellingen.

Hoofdstuk 5. Handhaving

Artikel 8

Op grond van het voorgestelde artikel 8 van het ontwerp kan eenieder die de verplichting om het terugkommoment te volgen, niet nakomt, worden gestraft met een strafrechtelijke geldboete.

Personen die het terugkommoment niet, niet tijdig of niet volledig hebben gevolgd, kunnen aldus strafrechtelijk worden vervolgd.

De strafmaat en de verjaringstermijn van het misdrijf zijn geïnspireerd op de strafmaat en de verjaringstermijn van de misdrijven waarnaar wordt verwezen in artikel 30, §2, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer.

Overeenkomstig artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten wordt het bedrag van de strafrechtelijke geldboete verhoogd met zeventig decimes (x 8).

Overeenkomstig artikel 22 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering kan de verjaring van de strafvordering wel worden gestuit door daden van onderzoek of van vervolging, verricht binnen deze termijn. Met die daden begint een nieuwe termijn van gelijke duur te lopen, zodat de termijn waarna de strafvordering verjaart, kan oplopen tot twee jaar te rekenen van de dag waarop het misdrijf is begaan.

Overeenkomstig artikel 138, 6°, van het Wetboek van Strafvordering neemt de politierechtbank, strafrechtelijke kamer, kennis van de misdrijven omschreven in de wetten en verordeningen op het wegverkeer.

Artikel 9

Op grond van het voorgestelde artikel 9 van het ontwerp kan eenieder die de verplichting om het terugkommoment te volgen, niet nakomt, worden gestraft met een bestuurlijke geldboete.

Personen die het terugkommoment niet, niet tijdig of niet volledig hebben gevolgd, kunnen aldus een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De bestuurlijke geldboete mag maximaal 500 euro bedragen, vermeerderd met de opdecimen in strafzaken (x 8). Doordat in het voorgestelde artikel enkel sprake is van maximumboetebedragen, en niet van minima, beschikt de handhavingsinstantie over een beoordelingsmarge bij de bepaling van het boetebedrag die het mogelijk maakt een passende boete op te leggen.

Zo kan bij het bepalen van het boetebedrag rekening worden gehouden met het feit dat de overtreder inmiddels het terugkommoment heeft gevolgd, alsook met de termijn die verstreken is tussen het ogenblik waarop het terugkommoment diende gevolgd te worden en het ogenblik waarop het effectief gevolgd wordt. Overtreders die het terugkommoment niet volgden voorafgaand aan het opleggen van de boete, zullen doorgaans dan ook zwaarder bestraft worden dan bestuurders die zich alsnog in regel stellen door het terugkommoment te volgen voorafgaand

aan de boetebeslissing. Naarmate een overtreder langer wacht met het volgen van het terugkommoment, zal de boete doorgaans hoger zijn.

Het ontwerp van decreet bevat twee gevallen waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete vervalt.

Vooreerst vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete indien de vermoedelijke overtreder binnen de twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning van de toezichthouder, bedoeld in het voorgestelde artikel 10, §1, het terugkommoment alsnog volgt. Deze bepaling biedt de toezichthouder de mogelijkheid om een herinnering te sturen aan de betrokken persoon met de vraag het terugkommoment alsnog te volgen. Indien de vermoedelijke overtreder binnen een termijn van twee maanden te rekenen van de dag waarop het terugkommoment diende gevolgd te worden, het terugkommoment alsnog volgt, vervalt de bestuurlijke vervolging. De strafrechtelijke vervolging blijft mogelijk. Zoals aangegeven bij de bespreking van het voorgestelde artikel 5, kan de Vlaamse Regering erin voorzien dat een toeslag verschuldigd is aan de erkende instelling wanneer de bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete vervalt bovendien hoe dan ook na twee jaar te rekenen van de dag waarop het misdrijf werd begaan. Deze termijn moet zowel door de handhavingsinstantie als door de politierechtbank die uitspraak doet in jurisdictioneel beroep in acht worden genomen.

Artikel 10

Het voorgestelde artikel 10 van het ontwerp bevat een delegatie voor de Vlaamse Regering om de toezichthouders en de handhavingsinstantie aan te wijzen.

Verder regelt artikel 10 de wijze waarop het misdrijf wordt vastgesteld en de verhouding tussen de strafrechtelijke procedure en de bestuurlijke beboetingsprocedure.

Het principe hierbij is dat een bestuurlijke beboetingsprocedure niet kan gestart worden indien de procureur des Konings tijdig zijn voornemen meedeelt om het misdrijf te vervolgen.

Het handhavingproces bestaat uit verschillende stappen.

Eerst gaat de toezichthouder na welke personen hun verplichting tot het volgen van een terugkommoment niet zijn nagekomen. Daartoe zullen binnen de Vlaamse overheid twee soorten gegevens beschikbaar zijn, met name 1) een overzicht van de personen die gehouden zijn het terugkommoment te volgen en de periode waarbinnen dit moet gebeuren en 2) een overzicht van de personen die het terugkommoment hebben gevolgd. Aldus kan eenvoudig nagegaan worden welke personen het verplichte terugkommoment niet hebben gevolgd. Het ontwerp beoogt op deze wijze een sluitend handhavingssysteem in te richten met een pakkans van 100%.

Indien de toezichthouder vaststelt dat het terugkommoment niet tijdig gevolgd werd, stuurt hij binnen de maand volgend op het ogenblik waarop het terugkommoment gevolgd diende te worden, een aanmaning aan de vermoedelijke overtreder. Dit is een termijn van orde.

Indien de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen een termijn van twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning¹², vervalt

¹² In dat geval zal de bestuurder gehouden zijn om een toeslag te betalen aan de erkende instelling. Het komt de Vlaamse Regering toe het bedrag van de vergoeding te bepalen op grond van artikel 3.

de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Er bestaat in dat geval ook geen verplichting om het dossier over te maken aan het parket.

Dit laatste betreft een beperkte nuancering op de ambtelijke aangifteplicht (artikel 29, eerste lid, Sv.). Wat de bevoegdheidsgrondslag betreft, wordt verwezen naar hetgeen hoger uiteengezet werd bij de bespreking van het advies van de Raad van State.

Indien de vermoedelijke overtreder het terugkommoment niet volgde binnen de twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning, stelt de toezichthouder het misdrijf vast in een proces-verbaal waarvan de nadere voorwaarden worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Het ontwerp voorziet er vervolgens in dat de toezichthouder bij de vaststelling van een misdrijf onmiddellijk de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied van de woonplaats van de vermoedelijke overtreder en de handhavingsinstantie in kennis stelt van het misdrijf.

Vervolgens is de procureur des Konings aan zet. De handhavingsinstantie kan een bestuurlijke geldboete opleggen als de procureur des Konings, binnen een termijn van twee maanden, die ingaat de derde werkdag na verzending van de kennisgeving¹³ van het schriftelijk verzoek, bedoeld in paragraaf 3, laat weten dat hijzelf geen gevolg aan de feiten zal geven. De handhavingsinstantie kan eveneens een bestuurlijke geldboete opleggen indien de procureur des Konings de voormelde vervaltermijn laat verstrijken zonder zijn beslissing over de strafvervolgning mee te delen.

Artikel 11

Het voorgestelde artikel 11 van het ontwerp regelt de bestuurlijke beboetingsprocedure.

Na de kennisgeving van de procureur des Konings dat hij geen gevolg zal geven aan de feiten en in geval van het uitblijven van een antwoord, wordt de bestuurlijke beboetingsprocedure opgestart.

De handhavingsinstantie beschikt over een termijn van één maand om de vermoedelijke overtreder op de hoogte te brengen van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. Dit is een termijn van orde.

De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een termijn van één maand die volgt op de kennisgeving van dit bericht schriftelijk zijn verweer mee te delen. Dit is een vervaltermijn.

Binnen een termijn van vier maanden na de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, beslist de handhavingsinstantie over het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Dit is een termijn van orde.

De handhavingsinstantie brengt de vermoedelijke overtreder door middel van een kennisgeving op de hoogte van haar beslissing binnen een termijn van tien dagen. Dit is een termijn van orde.

¹³ Zie bijvoorbeeld advies RvS 51.958/3 van 25 september 2012 over een voorontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, nr. 27.

Hoofdstuk 6. Wijziging van het Gerechtelijk Wetboek

Artikel 12

Tegen de eindbeslissing over de bestuurlijke geldboete wordt in een beroepsmogelijkheid voorzien bij de politierechter, burgerlijke kamer. Voor de goede orde wordt deze beroepsmogelijkheid ook opgenomen in artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek waar thans reeds verscheidene beroepsmogelijkheden tegen bestuurlijke beboeting aan de politierechter worden toegewezen.

Hiermee streeft het ontwerp van decreet op het vlak van de rechterlijke toetsing eenvormigheid na met de bevoegdheid van de politierechtbank, strafrechtelijke kamer, om overeenkomstig artikel 138, 6°, van het Wetboek van Strafvordering kennis te nemen van het misdrijf omschreven in artikel 6, §1, van onderhavig ontwerp van decreet. De keuze voor de politierechtbank is tevens ingegeven vanuit de noodzaak om te voorzien in een beroep met volle rechtsmacht. De politierechtbank kan de opgelegde bestuurlijke geldboete ofwel bevestigen ofwel hervormen. Voor zover als nodig¹⁴, is in elk geval dus ook voldaan aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit bovenstaande volgt dat het niet kennelijk onredelijk is dat de decreetgever het noodzakelijk kan achten om in het kader van het uitoefenen van de gewestbevoegdheid de bevoegdheid om uitspraak te doen over administratieve geldboetes toe te kennen aan de politierechtbank. De weerslag op de federale bevoegdheid is marginaal en de regeling leent zich tot een gedifferentieerde regeling.¹⁵

De decreetgever kan er eveneens in voorzien dat een uitspraak van de politierechtbank over administratieve sancties niet vatbaar is voor hoger beroep.¹⁶

Hoofdstuk 7. Inwerkingtreding en temporele werking

Artikel 13

Het voorgestelde artikel 13 bepaalt dat het decreet in werking zal treden op de datum bepaald door de Vlaamse Regering en uiterlijk op 1 juli 2018.

Deze datum van 1 juli 2018 is niet willekeurig gekozen.

Immers, de ingevoerde regeling van het terugkommoment maakt deel uit van de globale hervorming van de rijopleiding waaromtrent de Vlaamse Regering eerder de 'conceptnota rijopleiding categorie B' goedkeurde (VR 2015 0412 DOC.1293/1BIS).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B, wat betreft de hervorming van de rijopleiding, hervormt de rijopleiding, onder andere wat de duur van opleiding betreft.

¹⁴ Zo maakte de Raad van State bijvoorbeeld geen opmerkingen bij het toekennen van de bevoegdheid aan de politierechtbank inzake het beroep tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in artikel 10, §4, van het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones in artikel 601ter Ger. Wb. (Advies RvS 57.459/1 van 28 mei 2015 over een voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones).

¹⁵ Voor talrijke voorbeelden in die zin, zie J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 309-320.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Advies RvS 40.967, over een voorontwerp van decreet modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments (*Parl.St. W.Parl.* 2006-07, nr. 560/1, 74).

De Vlaamse Regering bepaalt tevens op welke categorieën van bestuurders de verplichting om het terugkommoment te volgen van toepassing is in de tijd.

De regeling inzake het terugkommoment zal gelden voor de bestuurders die hun rijbewijs zullen hebben verkregen op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017. Dit besluit is in werking getreden op 1 oktober 2017.

De eerste rijbewijzen op grond van de vernieuwde rijopleiding zullen worden uitgereikt 9 maanden later, met name op 1 juli 2018.

Uiterlijk op dat ogenblik zal het decreet houdende het terugkommoment in werking treden.

De concrete modaliteiten voor de uitvoering van het terugkommoment zullen worden opgenomen in een besluit van de Vlaamse Regering.

Het terugkommoment zal alleszins moeten worden gevolgd voor het verstrijken van twee jaar na het behalen van het rijbewijs.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken,
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Ben WEYTS

VOORONTWERP VAN DECREET



Ontwerp van decreet houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° terugkommoment: de opleiding die houders van een rijbewijs categorie B na het behalen van het rijbewijs moeten volgen met als doel het inzicht in en de beheersing van verkeersrisico's, de basisstelregels bij ongevallen en de zelfreflectie te verhogen;
- 2° erkende instelling: het centrum dat erkend is om het terugkommoment te organiseren;
- 3° toezichthouder: de personeelsleden belast met het toezicht op de naleving van het terugkommoment;
- 4° handhavingsinstantie: de personeelsleden belast met het opleggen van een bestuurlijke boete wegens het niet volgen van het terugkommoment.

Hoofdstuk 2. Verplichting tot het volgen van het terugkommoment

Art. 3. Binnen een termijn, bepaald door de Vlaamse Regering en uiterlijk twee jaar nadat hij zijn rijbewijs heeft behaald, is de houder van een rijbewijs B dat een Vlaamse gemeente heeft afgeleverd, ertoe gehouden een terugkommoment te volgen bij een erkende instelling conform de voorwaarden en nadere regels, bepaald door de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 3. Erkenning en subsidiëring van de nascholingscentra

Art. 4. De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instelling die het terugkommoment organiseert.

Art. 5. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels waaronder subsidies verleend worden aan de erkende instellingen voor de organisatie van het terugkommoment.

Hoofdstuk 4. Handhaving

Art. 6. Iedereen die het terugkommoment, vermeld in artikel 3, niet volgt, wordt gestraft met een geldboete van 50 euro tot 500 euro.

De strafvordering die het gevolg is van dit misdrijf, verjaart één jaar na de dag waarop het misdrijf is begaan, onverminderd een eventuele stuiting of schorsing.

Art. 7. §1. Aan iedereen die het terugkommoment, vermeld in artikel 3, niet volgt, kan een bestuurlijke geldboete van maximaal 500 euro worden opgelegd.

Het bedrag, vermeld in het eerste lid, wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten, vermeld in artikel 6, eerste lid.

§2. De bevoegdheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vervalt twee jaar na de waarop waarop het misdrijf, vermeld in artikel 6, eerste lid is begaan.

Art. 8. §1. De Vlaamse Regering wijst de toezichthouders alsook de handhavingsinstantie aan.

§2. Als de toezichthouder vaststelt dat het terugkommoment niet tijdig gevolgd is, stuurt hij de vermoedelijke overtreder binnen een maand nadat hij het terugkommoment moest volgen, een aanmaning.

Als de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen twee maanden nadat de aanmaning, vermeld in het eerste lid, verstuurd is, vervalt de bevoegdheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen en hoeft de toezichthouder de procureur des Konings niet op de hoogte te brengen van het misdrijf, vermeld in artikel 6, eerste lid.

§3. Als de vermoedelijke overtreder het terugkommoment niet volgt binnen twee maanden nadat de aanmaning, vermeld in paragraaf 1, verstuurd is, stelt de toezichthouder het misdrijf, vermeld in artikel 6, eerste lid, en artikel 7, §1, vast in een proces-verbaal waarvan de nadere voorwaarden worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

De toezichthouder bezorgt het proces-verbaal onmiddellijk aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied van de woonplaats van de vermoedelijke overtreder. De toezichthouder verzoekt de procureur des Konings om zich uit te spreken over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van het misdrijf. Tegelijkertijd bezorgt de toezichthouder een kopie van het proces-verbaal aan de handhavingsinstantie.

§4. De procureur des Konings beschikt over een vervaltermijn van twee maanden om zijn voornemen om al dan niet strafvervolgung in te stellen, mee te delen aan de handhavingsinstantie. De voormelde termijn gaat in op de derde werkdag nadat de kennisgeving, vermeld in artikel 8, §3, tweede lid, is verzonden. Onder werkdag wordt verstaan elke dag, uitgezonderd zaterdag, zondag en feestdag.

Als de procureur des Konings tijdig zijn voornemen om strafvervolgning in te stellen, meedeelt, vervalt de mogelijkheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen.

Als de procureur des Konings tijdig zijn voornemen om geen strafvervolgning in te stellen, meedeelt, vervalt de strafvervolgning en kan een bestuurlijke geldboete worden opgelegd.

Als de procureur des Konings zijn beslissing niet tijdig meedeelt, vervalt de mogelijkheid om strafvervolgning in te stellen en kan een bestuurlijke geldboete worden opgelegd.

Art. 9. §1. Na de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings om geen strafvervolgning in te stellen en in elk geval na afloop van de vervaltermijn, vermeld in artikel 8, §4, eerste lid, brengt de handhavingsinstantie binnen een maand de vermoedelijke overtreder op de hoogte van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, en bezorgt ze hem een kopie van het proces-verbaal.

De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een maand die volgt op de kennisgeving van het bericht, vermeld in het eerste lid, schriftelijk zijn verweer mee te delen.

Binnen vier maanden na de kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vermeld in het eerste lid, beslist de handhavingsinstantie of ze een bestuurlijke geldboete oplegt.

De handhavingsinstantie brengt de vermoedelijke overtreder binnen tien dagen op de hoogte van haar beslissing.

§2. De beslissing om een bestuurlijke geldboete op te leggen, heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van een maand vanaf de dag van de kennisgeving, behalve als hoger beroep wordt aangetekend conform paragraaf 3.

§3. Tegen de beslissing waarbij een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, kan degene aan wie de boete is opgelegd, beroep instellen met een geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na de kennisgeving van de beslissing.

De politierechtbank beslist in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat, over het beroep dat ingesteld is tegen de bestuurlijke geldboete. Ze oordeelt over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde bestuurlijke geldboete. Ze kan de opgelegde bestuurlijke geldboete bevestigen of herzien.

De beslissing van de politierechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Als beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de handhavingsinstantie, kan een personeelslid van die instantie de handhavingsinstantie vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank.

Onverminderd het eerste tot het vierde lid zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de politierechtbank.

§4. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze van inning van de bestuurlijke geldboete.

De vordering tot voldoening van de bestuurlijke geldboete verjaart vijf jaar na de dag waarop ze is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 tot en met 2250 van het Burgerlijk Wetboek.

Hoofdstuk 5. Wijziging van het Gerechtelijk Wetboek

Art. 10. Aan artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en gewijzigd bij de wetten van 24 juni 2013 en 15 juli 2013 en bij het decreet van 27 november 2015, wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“7° het beroep tegen de beslissing om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vermeld in artikel 9, §3 van het decreet van [...] houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B.”.

Hoofdstuk 6. Inwerkingtreding

Art. 11. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2018.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

ADVIES VAN DE MOBILITEITSRAAD VAN VLAANDEREN



Advies

Voorontwerp van decreet terugkommoment rijopleiding categorie B

Brussel, 7 september 2017

Voorontwerp van decreet terugkommoment rijopleiding categorie B

Adviesvraag: voorontwerp van decreet houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B
Adviesvrager: Ben Weyts - Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn
Ontvangst adviesvraag: 17 juli 2017
Adviestermijn: 52 dagen
Goedkeuring Dagelijks Bestuur: 6 september 2017

Contactpersoon: Hans Bonnarens - hbonnarens@serv.be

Inhoud

Inhoud.....	27
Krachtlijnen	28
Inleiding	30
1 Beleidsvoorbereiding	30
1.1 Vlaams Congres Regionalisering Verkeersveiligheid	30
1.2 Regeerakkoord en beleidsnota	31
1.3 Werkgroep Rijopleiding en Vlaams Huis Verkeersveiligheid	31
1.4 Conceptnota rijopleiding categorie B	31
1.5 Steunpunt Verkeersveiligheid	32
1.6 Verkeersveiligheidsplan	33
2 Voorontwerp van decreet.....	33
Advies.....	35
3 Onderbouwing in beleidsdocumenten	35
3.1 Kaderen in het verkeersveiligheidsbeleid	35
3.2 Keuze voor één terugkommoment	35
3.3 Invulling van het terugkommoment	36
3.4 Impact regelgeving	36
4 Concretisering van het terugkommoment	37
4.1 Terugkommoment als inspanningsverbintenis	37
4.2 Participatie en evaluatie.....	38
5 Kostprijs en subsidiëring	38

Krachtlijnen

De hervorming van de rijopleiding categorie B staat al sinds enige jaren op verschillende verkeersveiligheidsfora op de agenda. De dynamiek van de zesde staatshervorming zorgde voor vooruitgang in het dossier. De MORA betreurt ten eerste dat deze dynamiek doorbroken wordt door institutionele discussies over de regionale bevoegdheden rond verkeersveiligheid, met als gevolg dat de verkeersveiligheid en de kandidaat-bestuurders de positieve effecten van deze hervorming dreigen te ontberen.

De politieke conclusies uit dit voorbereidend werk werden opgenomen in de 'Conceptnota Rijopleiding Categorie B' die door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd op 4 december 2015. Deze nota werd vooralsnog niet ingezet voor een ruimer maatschappelijk debat maar diende als politieke basis voor de verdere stappen in de hervorming. De Vlaamse Regering nam op basis hiervan reeds twee besluiten. De keuze voor het behoud van zowel zelfstandige begeleiding als begeleiding door een erkende rijsschool vindt de MORA een goede zaak. Ook de toevoeging van een leermoment voor vrije begeleiders draagt volgens de Raad bij aan een sterkere focus op verkeersveiligheid tijdens de rijopleiding.

Dit voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet behandelt de 'vervolmakingsfase' die meer specifiek wordt ingevuld als de verplichting tot het volgen van het terugkommoment. Het regelt de erkenning en subsidiëring van de nascholingscentra en de handhaving van de nieuwe verplichting voor beginnende bestuurders.

De Vlaamse Regering kiest niet voor een vervolmakingsfase met meerdere evaluatiemomenten zoals eerder door het Steunpunt Verkeersveiligheid werd aanbevolen maar voor een gefaseerde opleiding met slechts één terugkommoment.

De Mobiliteitsraad is tevreden dat in deze legislatuur met de hervorming van de rijopleiding categorie B gestage vooruitgang geboekt wordt. De MORA onderschrijft de inhoudelijke richting die werd vastgelegd in de conceptnota van 4 december 2015 maar formuleert in dit advies wel enkele suggesties die het draagvlak voor het voorgestelde terugkommoment wellicht zullen vergroten.

De MORA stelt vast dat dit voorstel ernstige effecten zal hebben met een verschillende impact naargelang de leeftijd, sociaaleconomische status of de positie op de arbeidsmarkt van de cursisten. Tevens zal dit voorstel een impact hebben op de werking van de erkende instellingen die het terugkommoment moeten organiseren. Om het draagvlak voor de organisatie van een terugkommoment te vergroten, zal het volgens de MORA dan ook noodzakelijk zijn om eerst inzicht te verschaffen in bovenstaande maatschappelijke effecten voor de besluitvorming in werking kan treden.

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet een zeer ruim kader biedt voor de invulling van het terugkommoment maar dat een aantal inhoudelijke keuzes niet werden geconcretiseerd of onderbouwd. Dit maakt het moeilijk voor het mobiliteitsmiddenveld en het Vlaams Parlement om de impact van de besluitvorming te kunnen inschatten. De memorie van toelichting die het voorontwerp van decreet begeleidt, zou hiervoor de aangewezen plaats moeten zijn.

Het voorontwerp vermeldt dat het decreet ten laatste in werking zal treden op 1 juli 2018. De MORA meent dat deze wijze van vooruit plannen aanleiding kan geven tot een periode van onzekerheid m.b.t. het verplichte terugkommoment, aangezien het voorontwerp van decreet nog

verschillende wetgevende stadia moet doorlopen. Een mogelijke oplossing hiervoor is decretaal vastleggen dat de invoering van het terugkommoment plaatsvindt nadat mogelijke problemen met de twee eerdere besluiten van de Vlaamse regering van de baan zijn.

De MORA adviseert om in het terugkommoment te focussen op attitudes en hogere orde vaardigheden. Voor de MORA verdienen oefeningen die eenzijdig focussen op rijtechnieken eerder een plaats in de basisopleiding.

In de loop van het verdere hervormingsproces van de rijopleiding moet een grondige evaluatie gemaakt worden waarbij de inhoudelijke invulling van de basisopleiding en het terugkommoment goed op elkaar afgestemd zijn. De MORA vindt dat het Huis en de werkgroep rijopleiding moeten beschikken over een effectmeting van de nieuwe maatregel en dat ze deze effecten nauwkeurig onder de loep moeten nemen. Indien nodig moet het Huis de opdracht krijgen om op wetenschappelijke wijze na te denken over een aanpassing van de inhoudelijke invulling van het terugkommoment.

Ook hier kan een transparante samenwerking met het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid en de werkgroep rijopleiding zorgen voor een duidelijke link naar het verkeersveiligheidsbeleid en meer draagvlak.

De MORA steunt het idee om de prijs van de rijopleiding en het terugkommoment laagdrempelig te houden voor iedereen, maar vindt dat eerst een kwalitatieve invulling moet vooropstaan alvorens een richtprijs kan bepaald worden.

De inhoudelijke invulling zal een invloed hebben op de kosten die de erkende instellingen moeten maken om de terugkommomenten te organiseren. Pas nadat deze kost gekend is, kan de regering op een gefundeerde wijze beslissen welk deel van deze kost voor rekening is van de cursist en welk deel kan bijgepast worden met behulp van subsidies.

Een vast richtbedrag voor het terugkommoment zal steeds verschillende effecten hebben voor verschillende maatschappelijke doelgroepen. Daarom lijkt het aangewezen voor de MORA om een deel van de voorziene subsidiëring ook aan te wenden voor sociale tarieven zodat iedereen een gegarandeerde toegang heeft tot het terugkommoment.

Inleiding

In het kader van de zesde staatshervorming zijn verscheidene bevoegdheden inzake verkeersveiligheid zoals rijopleiding, educatie en sensibilisering, normering, toezicht en handhaving overgeheveld naar het Vlaams gewest. De bevoegdheid over het rijbewijs zelf is federale materie gebleven.

Tijdens de huidige legislatuur heeft de Vlaamse regering belangrijke stappen gezet in de hervorming van de rijopleiding categorie B. De Raad vindt het behoud van zowel zelfstandige begeleiding als begeleiding door een erkende rijschool een goede keuze. Ook de toevoeging van een leermoment voor vrije begeleiders draagt volgens de Raad bij aan een sterkere focus op verkeersveiligheid tijdens de rijopleiding.

Het voorgestelde vervolmakingstraject met het terugkommoment voor nieuwe bestuurders is een logische stap in de hervorming van de rijopleiding. Als inleiding vindt u hier een beknopt overzicht van de beleidsvoorbereiding die vooraf ging aan het voorliggende voorontwerp van decreet.

1 Beleidsvoorbereiding

Verschillende fora bogen zich de afgelopen jaren over de hervorming van de rijopleiding categorie B. De kiemen voor de hervorming van de rijopleiding categorie B werden al gelegd voor de start van de huidige legislatuur. Op het Vlaams Congres Regionalisering Verkeersveiligheid op 9 december 2013 werden voor het eerst omvangrijke aanbevelingen gegeven over de invulling van deze nieuwe Vlaamse bevoegdheid. Het Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019 werkten verder op de aanbevelingen van dit congres. Een volgende stap was de verdere uitwerking van de hervorming in de conceptnota rijopleiding categorie B en het opnemen van de 'Kwalitatieve rijopleiding' in het Vlaams Verkeersveiligheidsplan. In dit eerste deel gaan we kort in op de elementen die in deze documenten aan bod komen.

1.1 Vlaams Congres Regionalisering Verkeersveiligheid

Op het Vlaams Congres Regionalisering Verkeersveiligheid op 9 december 2013 formuleerden de aanwezigen, onder wie meerdere organisaties uit het (mobiliteits-)middenveld en Vlaamse overheidsdiensten, verschillende aanbevelingen. Een belangrijke aanbeveling is om de rijopleiding categorie B te hervormen tot een uitgebreidere, gefaseerde opleiding. De concepten 'vervolmakingsfase' en 'terugkommoment' kwamen hier reeds aan bod. Bijkomende aanbevelingen over de hervorming van de rijopleiding benadrukten dat het fasenmodel een ondeelbaar geheel vormt, waarin elke fase zijn belang heeft, en dat de rijopleiding haalbaar moet blijven voor iedereen, ongeacht financiële of andere beperkingen.

De aanbevelingen van het Vlaams Congres Regionalisering Verkeersveiligheid werden meegenomen bij de opmaak van het Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota MOW 2014-2019.

1.2 Regeerakkoord en beleidsnota

In het Regeerakkoord 2014-2019 stelt de Vlaamse regering dat ze de hervorming van de rijopleiding wil kaderen in een levenslang traject van verkeersopvoeding en mobiliteitsbewustzijn. De nadruk zal daarbij liggen op het verwerven van voldoende rijervaring in wisselende verkeersomstandigheden en het betaalbaar houden van de opleiding.

De beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019 gaat dieper in op de hervorming van de rijopleiding legt de focus op levenslange mobiliteitseducatie. De beleidsnota kiest voor het behoud van het systeem van vrije begeleiding voor de rijopleiding categorie B, gekoppeld aan een opfriscursus voor de begeleiders. Daarnaast geeft de beleidsnota een eerste insteek over de gefaseerde rijopleiding met een leerfase, een oefenfase, een vervolmakingsfase en ten slotte een levenslang leertraject. De vervolmakingsfase wordt in de beleidsnota niet verder uitgewerkt.

1.3 Werkgroep Rijopleiding en Vlaams Huis Verkeersveiligheid

De werkgroep rijopleiding, opgericht in de schoot van de Vlaamse Stichting Verkeerskunde, fungeert sinds een tiental jaar als kennispool voor vernieuwing in de rijopleiding. Voor het Vlaams Congres Regionalisering Verkeersveiligheid in 2013, en dus voor de start van de huidige legislatuur, verrichte de werkgroep al werk rond de hervorming van de rijopleiding en levenslange mobiliteitseducatie.

Het Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota MOW 2014-2019 gaven een extra impuls aan deze werkgroep. Een groot deel van het beleidsvoorbereidend werk voor de hervorming van de rijopleiding categorie B gebeurde in de schoot van deze werkgroep. Bij de oprichting van het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid in 2015 is deze geïntegreerd in de werkkamer educatie en sensibilisering van het Huis.

De MORA heeft kennis genomen van de uitgebreide inhoudelijke discussies over de vernieuwde rijopleiding die plaatsvonden in dit forum. Bijzonder leerrijk waren de discussies en onderzoek naar gelijkaardige hervormingen in het buitenland en de case study over het Oostenrijkse model.

Voor de vervolmakingsfase adviseerde de werkgroep een eenmalig terugkommoment waarin cursisten gedurende een halve dag deelnemen aan praktische oefeningen op een gesloten terrein en op de openbare weg (voor de praktische rijvaardigheid) en een groepsgesprek waarin wordt gewerkt rond hogere orde vaardigheden (inzicht in eigen rijstijl, risicoperceptie, ...)

1.4 Conceptnota rijopleiding categorie B

De conceptnota rijopleiding categorie B (VR-2015-0412-DOC-1293-1BIS) concretiseert de ambities uit het regeerakkoord en de beleidsnota op basis van de werkzaamheden in de werkgroep Rijopleiding en legt de verdere plannen voor de hervorming van de rijopleiding vast.

Hoewel de conceptnota volkomen conform de door de Vlaamse Regering vastgelegde procedures (definitie) werd goedgekeurd, wil de Mobiliteitsraad aangeven dat de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van een conceptnota anders liggen. De Raad verwacht dat politieke keuzes beter kunnen gemaakt worden op basis van een breed besproken conceptnota eerder dan de politieke besluitvorming zelf te vatten in de conceptnota.

Zo heeft men de mogelijkheid laten voorbijgaan om de technische voorbereiding in de expertenfora voor te leggen aan het parlement, het maatschappelijke middenveld of zelfs een breder publiek. Een procedure die wellicht geleid zou hebben tot een groter draagvlak en een snellere aanvaarding van de maatregel.

In de conceptnota geeft de minister meer invulling aan de voorgestelde rijopleiding die bestaat uit vier fasen, het zogeheten 'LOVE-model':

- **Leerfase:** theoretisch luik en eerste kennismaking met voertuig. Deze fase mondt uit in een 'voorlopig rijbewijs met begeleider'.
- **Oefenfase:** oefenen op de openbare weg, hetzij onder professionele begeleiding, hetzij onder vrije begeleiding. Deze fase mondt uit in het praktisch examen.
- **Vervolmakingsfase:** de kandidaat beschikt over een rijbewijs en scherpt de rijvaardigheid verder aan. Deze fase mondt uit in het 'terugkommoment'.
- **Eeuwig-leren-fase:** het rijbewijs is geen eindpunt. In deze fase worden mogelijkheden aangeboden om de eigen ontwikkelingen op te volgen en de kennis en vaardigheden waar nodig op te frissen.

Op basis van de conceptnota is de Vlaamse regering gestart met een gefaseerde invoering van de nieuwe rijopleiding. Twee besluiten van de Vlaamse regering verschenen reeds in het Staatsblad:

- Het eerste besluit behandelt de theoretische en praktische examinering, de tolken en de tarieven van de rijopleiding categorie B, alsook het wegvallen van de wachttijd van drie jaar bij het verval van het rijbewijs. Dit besluit verscheen op 20 januari 2017 in het Belgisch staatsblad. De gewijzigde artikels over de tolken traden in werking op 1 maart 2017 en de artikels over de examinering en de tarieven op 1 juni 2017.
- Het tweede besluit behandelt de aanpassingen aan de termijnen dat het voorlopig rijbewijs geldig is en de invoering van het verplichte vormingsmoment voor begeleiders. Dit besluit verscheen op 9 juni 2017 in het Staatsblad en zal normaliter in werking treden op 1 oktober 2017.

De volgende fasen in de hervorming van de rijopleiding categorie B zijn het invoeren van het terugkommoment en het invoeren van het curriculum en het gelijk leggen van de lat voor rijsscholen en zelfstandige rijlesgevers.

1.5 Steunpunt Verkeersveiligheid

Het Steunpunt Verkeersveiligheid publiceerde in oktober 2016 het onderzoek "Naar een hervormde rijopleiding – Studie naar de effectiviteit van modellen en deelcomponenten voor de opleiding rijbewijs categorie B". In zijn aanbevelingen breekt het Steunpunt een lans voor het vierfasenmodel dat ook de focus vormt van de conceptnota rijopleiding categorie B.

In zijn aanbeveling bepleit het Steunpunt een fase waarin zowel praktische rijvaardigheid als hogere orde vaardigheden aan bod komen. Ze benadrukken hierbij de noodzaak om in de vervolmakingsfase de juiste pedagogische en didactische omkadering te voorzien om mogelijke contraproductieve effecten te vermijden.

Het Steunpunt waarschuwt voor geïsoleerde ééndagsinitiatieven die louter focussen op de beheersing van technisch complexere vaardigheden. Het bepleit een vervolmakingsfase die

gepaard gaat met de verplichting tot meerdere terugkommomenten die met tussenpozen gespreid over een periode van maximaal 1 jaar na het behalen van het voorwaardelijk rijbewijs moeten worden opgenomen door leerling-bestuurders.

1.6 Verkeersveiligheidsplan

Het Vlaamse Verkeersveiligheidsplan uit 2016 besteedt eveneens aandacht aan de hervorming van de rijopleiding. Dit document hanteert de bouwstenen die zijn aangereikt door de conceptnota rijopleiding categorie B. De fiche 'Kwalitatieve rijopleiding' vermeldt twee kritische succesfactoren om rekening mee te houden. De eerste verwijst naar de kansen maar ook bedreigingen die een regionalisering van de rijopleiding met zich meebrengt; de mate waarin de gewesten samenwerken, zal immers cruciaal zijn voor een succesvolle hervorming die voldoende effect heeft. Een tweede kritische succesfactor is de kwaliteit waarmee de rijopleidingssector de grote instroom aan kandidaten een inhoudelijk sterk programma kan aanbieden.

2 Voorontwerp van decreet

Het voorontwerp van decreet, dat voorligt voor advies, behandelt de 'vervolmakingsfase' die meer specifiek wordt uitgewerkt als het terugkommoment. Het decreet regelt de verplichting tot het volgen van het terugkommoment, de erkenning en subsidiëring van de nascholingscentra en de handhaving van de nieuwe verplichting voor beginnende bestuurders.

Verplichting tot het volgen van terugkommoment

In dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven over de termijn waarbinnen het terugkommoment moet worden gevolgd en de "voorwaarden en nadere regels, bepaald door de Vlaamse regering". De memorie van toelichting verduidelijkt dat de hierboven vermelde voorwaarden en nadere regels betrekking hebben op de inhoud en eindtermen van het terugkommoment, de duurtijd, het minimum en maximum aantal deelnemers, de voertuigen die gebruikt worden, de voorwaarden waaraan de lesgever moet voldoen, details over attestering en de kost van het terugkommoment. Noch het voorontwerp van decreet, noch de memorie van toelichting bevatten expliciete keuzes over deze voorwaarden en regels.

Erkenning en subsidiëring van de nascholingscentra

Dit hoofdstuk van het decreet behandelt de erkenning van de erkende instellingen die het terugkommoment moeten organiseren. Ook hier maken het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting geen expliciete keuzes. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de vergoeding die de bestuurder betaalt aan de erkende instelling voor het volgen van het terugkommoment niet noodzakelijk kostendekkend zal zijn. Daarom houdt de regering in het voorontwerp van decreet de mogelijkheid open om verdere regels te bepalen waaronder mogelijks subsidies verleend worden aan de erkende instellingen voor de organisatie van het terugkommoment.

Handhaving

Het meest uitgebreide onderdeel van het voorontwerp van decreet beschrijft de handhaving van de voorgestelde regelgeving. Het voorontwerp bevat details over de mogelijkheid om personen

die weigeren het terugkommoment te volgen, een strafrechtelijke geldboete op te leggen en ze dus strafrechtelijk te vervolgen. Een andere mogelijkheid voor weigeraars is het bestraffen met een bestuurlijke geldboete. De Vlaamse regering behoudt het recht om toezichthouders en een handhavingsinstantie aan te wijzen die moeten toezien op het correct naleven van deze nieuwe verplichting.

Advies

De Mobiliteitsraad is tevreden dat in deze legislatuur met de hervorming van de rijopleiding categorie B gestage vooruitgang geboekt wordt. De MORA onderschrijft de inhoudelijke richting die werd vastgelegd in de conceptnota van 4 december 2015 maar wil in dit advies enkele suggesties formuleren die het draagvlak voor het voorgestelde terugkommoment wellicht zal vergroten.

3 Onderbouwing in beleidsdocumenten

Een memorie van toelichting is de uitgelezen plaats om duidelijkheid te verschaffen over de gemaakte afwegingen en keuzes. Zo kunnen in een volgende fase van het wetgevend proces de nodige besluiten vertrekken van een gefundeerde basis en kan de memorie elementen aanreiken om de nieuwe regelgeving te verantwoorden in het maatschappelijk debat.

De richtlijnen die het Vlaams parlement in 2014 publiceerde over de inhoud van een memorie van toelichting bij een ontwerp van decreet, vragen expliciet om dit onderdeel op te nemen in memories die decreten begeleiden.

De Mobiliteitsraad meent dat de memorie van toelichting de nodige informatie mist over de totstandkomingsprocedure van het voorontwerp van decreet. Het transparant opnemen van deze informatie maakt het zowel voor de MORA als voor het Vlaams parlement mogelijk om zich een beter beeld te vormen van het gevolgde traject richting draagvlak.

3.1 Kaderen in het verkeersveiligheidsbeleid

De Mobiliteitsraad denkt dat het kaderen van het voorgelegde terugkommoment in het bredere verkeersveiligheidsbeleid in de memorie van toelichting kan zorgen voor een betere aanvaarding van de nieuwe maatregel. Het opnemen van dit perspectief kan de toekomstige cursisten en het bredere publiek duidelijk maken dat de vervolmakingsfase van de hervormde rijopleiding meer inhoudt dan nieuwe verplichtingen voor kandidaat-bestuurders.

De goede inhoudelijke onderbouwing is een instrument om de financiële en tijdsgebonden impact van het terugkommoment te verdedigen.

3.2 Keuze voor één terugkommoment

In de voorafgaande debatten en werkzaamheden van de werkgroep rijopleiding is de mogelijkheid om meerdere terugkommomenten te voorzien, alsook om in te zetten op evaluatiemomenten tijdens de oefenperiode, vaak aan de orde geweest. In de aanbevelingen van het Steunpunt Verkeersveiligheid wordt gepleit voor een vervolmakingsfase die bestaat uit meerdere terugkommomenten.

De Mobiliteitsraad kan enkel vaststellen dat de keuze gemaakt werd voor een gefaseerde opleiding met slechts één terugkommoment maar in de voorbereidende documenten wordt de keuze hiervoor niet verder onderbouwd met bijvoorbeeld de te verwachten effecten op de verkeersveiligheid.

3.3 Invulling van het terugkommoment

Het voorliggende voorontwerp van decreet legt in wezen enkel de invoering van dit moment vast, zonder hier verder invulling aan te geven. Er wordt geen melding gemaakt over de specifieke inhoud, eventuele participatie, effectmetingen, evaluatie, enz. Hoewel het voorontwerp en de memorie deze informatie niet vermelden, is deze invulling reeds bediscussieerd in verschillende fora en tijdens verschillende overlegmomenten.

Zo heeft de werkgroep rijopleiding van het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid veelvuldig gediscussieerd over de modaliteiten van het terugkommoment, zowel voor als na de goedkeuring van de conceptnota rijopleiding categorie B. Ook het Netwerk tegen Armoede heeft overleg gehad met het kabinet over de inhoud van de voorliggende regelgeving.

3.4 Impact regelgeving

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet een zeer ruim kader biedt met betrekking tot het terugkommoment en dat een aantal inhoudelijke keuzes niet werden geconcretiseerd of onderbouwd. Dit maakt het moeilijk voor het mobiliteitsmiddenveld en het Vlaams Parlement om de impact van de besluitvorming te kunnen inschatten. De memorie van toelichting die het voorontwerp van decreet begeleidt, stelt dat er geen Reguleringssimpactanalyse (RIA) is vereist.

De MORA stelt echter vast dat de vooropgestelde besluitvorming wel degelijk verschillende effecten zal hebben volgens de leeftijdscategorie, het sociaal en financieel statuut en de mate van tewerkstelling van de cursisten en op de werking van de erkende instellingen die het terugkommoment moeten organiseren. Om het draagvlak voor de organisatie van een terugkommoment te vergroten, zal het volgens de MORA dan ook noodzakelijk zijn om eerst inzicht te verschaffen in bovenstaande maatschappelijke effecten voor de besluitvorming in werking kan treden.

Financiële en tijdsgebonden impact op verschillende leeftijdscategorieën

De cursisten zullen zowel een bijkomende financiële inspanning als een tijdsgebonden inspanning moeten leveren. De MORA wil daarbij opmerken dat zowel de financiële als tijdsgebonden impact sterk kan variëren naargelang de leeftijd, de sociaaleconomische status of de positie op de arbeidsmarkt.

Waar oudere cursisten bijvoorbeeld meer last ondervinden van de tijdsgebonden impact is de kans reëel dat jonge autobestuurders eerder een financiële impact ervaren. Bovendien kan het verhogen van de prijs van de rijopleiding categorie B bijkomende financiële gevolgen hebben voor bepaalde doelgroepen, wat op zijn beurt een effect kan hebben op hun toegang tot de arbeidsmarkt.

Omdat de sociaaleconomische effecten van het terugkommoment op de leefwereld variëren voor verschillende doelgroepen, is het nuttig om deze adequaat te analyseren. Op deze manier kan de Vlaamse regering bij de verdere uitwerking en bij een eerste evaluatie van het terugkommoment gefundeerde beslissingen nemen over de benadering van verschillende doelgroepen, gebaseerd op eventueel verschillende effecten.

Impact van timing besluitvorming

Het voorontwerp van decreet vermeldt dat het decreet in werking zal treden op een nader te bepalen datum, maar ten laatste op 1 juli 2018. Op die manier worden alle kandidaat-bestuurders gevat die ten vroegste op 1 oktober 2017 starten met de nieuwe rijopleiding (besluit van 9 juni 2017). De MORA meent dat deze wijze van vooruit plannen aanleiding kan geven tot een periode van onzekerheid rond het verplichte terugkommoment, aangezien het voorontwerp van decreet nog verschillende wetgevende stadia moet doorlopen.

De MORA heeft kennis genomen van de procedures die bij de Raad van State lopen over het tweede besluit van de Vlaamse regering. Door in het voorontwerp van decreet strikte data vast te leggen voor de inwerkingtreding, creëert de Vlaamse regering mogelijk onzekerheid voor de personen die nu of in de nabije toekomst bezig zijn met hun rijopleiding. Een mogelijke oplossing hiervoor is afstappen van de rigide timing in het decreet en de invoering te laten plaatsvinden nadat mogelijke problemen met de twee eerdere besluiten van de Vlaamse regering van de baan zijn.

De Mobiliteitsraad meent dat de hervormingen van de rijopleiding categorie B die de Vlaamse regering doorvoert een belangrijke bijdrage betekenen voor de verkeersveiligheid. Dit ligt volledig in lijn met de bevoegdheidsoverdracht van de zesde staatshervorming. De MORA betreurt ten zeerste dat deze dynamiek doorbroken wordt door institutionele discussies over de regionale bevoegdheden rond verkeersveiligheid. Het gevolg is dat de verkeersveiligheid en de kandidaat-bestuurders de positieve effecten van deze hervorming dreigen te ontberen.

4 Concretisering van het terugkommoment

Voor de MORA is de inhoudelijke invulling van het terugkommoment een cruciaal onderdeel van de vervolmakingsfase van de rijopleiding categorie B. Hoewel de beleidsdocumenten dit niet vermelden, heeft de Mobiliteitsraad kunnen afleiden dat de inhoudelijke invulling zich in een vergevorderd stadium bevindt. Uit de werkzaamheden van de werkgroep rijopleiding, het overleg tussen het kabinet en het Netwerk tegen Armoede, parlementaire vragen, enz. leidt de Raad af dat het moment zal bestaan uit een praktisch luik op een gesloten terrein, een praktisch luik op de openbare weg en een groepsgesprek.

Op basis van die informatie vindt de MORA dat de invulling van het terugkommoment voornamelijk moet focussen op attitudes, zowel bij de keuze voor eerder praktische oefeningen als bij de keuze voor een groepsgesprek. Een te zware focus op rijtechnieken (slipoefeningen, noodstop, ...) zou volgens de Raad voorbij gaan aan de doelstelling van het terugkommoment, namelijk werken rond de hogere orde vaardigheden. Voor de MORA verdienen oefeningen die eenzijdig focussen op rijtechnieken eerder een plaats in de basisopleiding.

De MORA vindt het daarom nuttig om in het verdere hervormingsproces van de rijopleiding een evaluatie te maken waarbij de inhoudelijke invulling van de basisopleiding en het terugkommoment goed op elkaar afgestemd zijn.

4.1 Terugkommoment als inspanningsverbintenis

In het voorontwerp van decreet wordt gekozen om het terugkommoment niet te koppelen aan de rijvaardigheden die de bestuurders verwierven sinds het behalen van hun rijbewijs. Hierdoor is

het terugkommoment in wezen een inspannings- en geen resultaatsverbintenis. De Inspectie van Financiën merkt in haar nota over het voorontwerp van decreet terecht op dat er geen uitsluitel is over wat gebeurt bij een eventuele vaststelling tijdens een terugkomdag dat de rijvaardigheden onvoldoende zijn ontwikkeld.

De MORA meent dat dit geen problemen met zich meebrengt indien de inhoudelijke invulling de nadruk legt op hogere orde vaardigheden en attitudes. Omdat een terugkommoment met deze focus zich eerder richt op attitudetraining en zelfkennis dan op technische evaluatie, kan het moment een intrinsieke waarde hebben zonder dat er dwingende gevolgen aan moeten gekoppeld worden. Aangezien het rijbewijs een federale bevoegdheid blijft, is het voor het Vlaamse niveau ook moeilijk om op dit vlak handhavingsmaatregelen te nemen.

4.2 Participatie en evaluatie

Voor de Mobiliteitsraad stopt de hervorming van de rijopleiding categorie B niet met de invoering van het terugkommoment of met de verschijning van het laatste besluit van de Vlaamse regering. Gezien de hervorming nog lopende is, is het belangrijk om blijvend in te zetten op participatie vanuit het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid en meer specifiek de werkgroep rijopleiding.

De Vlaamse regering verwacht dat het terugkommoment aanzienlijke effecten zal hebben op de verkeersveiligheid. Daarom is het voor de MORA belangrijk dat het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid en de werkgroep rijopleiding beschikken over een goede effectmeting en dat ze deze effecten nauwkeurig onder de loep nemen. Indien nodig moet het Huis de opdracht krijgen om op wetenschappelijke wijze na te denken over een aanpassing van de inhoudelijke invulling van het terugkommoment.

Op deze manier kan het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid optimaal zijn rol spelen in deze materie. Aangezien het Steunpunt Verkeersveiligheid opgeheven is, vindt de MORA dat het Huis moet kunnen doorgroeien tot een kennispool waar belangrijke maatschappelijke debatten plaatsvinden en waar aan de hand van wetenschappelijke onderbouwing kan gewerkt worden aan een verkeersveiliger Vlaanderen.

5 Kostprijs en subsidiëring

In de memorie van toelichting focust de Vlaamse regering sterk op de vergoeding die cursisten verschuldigd zijn bij het volgen van het terugkommoment. De memorie geeft als richtbedrag 100 euro, alsook de mogelijkheid tot het aanrekenen van een toeslag bij het laattijdig aanbieden door de bestuurder, namelijk 50 euro.

De MORA stelt vast dat de Vlaamse Regering reeds een richtprijs vooropstelt, zonder dat er reeds zicht is op de concrete, inhoudelijke invulling van het terugkommoment. Het is volgens de MORA dan ook niet mogelijk om vandaag al een realistische prijsinschatting te maken van het terugkommoment.

De MORA steunt het idee om de prijs van de rijopleiding en het terugkommoment laagdrempelig te houden voor iedereen, maar stelt dat eerst een kwalitatieve invulling moet vooropstaan alvorens een richtprijs kan bepaald worden. Door nu reeds een richtprijs te bepalen, vreest de MORA dat dit mogelijk een negatief effect zal hebben op de kwaliteit van de invulling van het terugkommoment.

De inhoudelijke invulling zal een invloed hebben op de kosten die de erkende instellingen moeten maken om de terugkommomenten te organiseren. Pas nadat deze kost gekend is, kan de regering op een gefundeerde wijze beslissen welk deel van deze kost voor rekening is van de cursist en welk deel kan bijgepast worden met behulp van subsidies.

Het hanteren van een maximumbedrag voor cursisten die het terugkommoment volgen, zoals vermeld in de nota van de Inspectie van Financiën, zou een goed idee kunnen zijn als een evenwicht wordt gegarandeerd tussen de kwalitatieve invulling van het terugkommoment om verkeersveiligheidseffecten te garanderen en de kosten die dit terugkommoment met zich meebrengt voor cursisten en erkende instellingen.

Een vast richtbedrag voor het terugkommoment zal steeds verschillende effecten hebben voor verschillende maatschappelijke doelgroepen. Daarom lijkt het aangewezen voor de MORA om een deel van de voorziene subsidiëring ook aan te wenden voor sociale tarieven zodat iedereen een gegarandeerde toegang heeft tot het terugkommoment.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.178/3
van 23 oktober 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
'houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding
categorie B'

Op 21 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2017.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe te voorzien in een terugkommoment, zijnde een opleiding die de houders van een rijbewijs categorie B na het behalen van dat rijbewijs bij een erkende instelling moeten volgen met als doel het inzicht in en de beheersing van verkeersrisico's, de basisstelregels bij ongevallen en de zelfreflectie te verhogen (artikelen 2, 1°, en 3 van het ontwerp).

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de termijn te bepalen binnen dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, evenals de voorwaarden en de nadere regels ervan (artikel 3), de regels voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instelling die het terugkommoment organiseert (artikel 4) en de nadere regels waaronder subsidies worden verleend aan de erkende instellingen (artikel 5).

Iedereen die het terugkommoment niet volgt, kan worden gestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro (artikel 6) of er kan aan hem een bestuurlijke geldboete van maximaal 500 euro worden opgelegd (artikel 7).

Er wordt voorzien in een toezichthouder en in een handhavingsinstantie en de door die organen te volgen procedure wordt geregeld (artikelen 8 en 9). Tevens wordt het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd teneinde te bepalen dat de politierechtbank bevoegd is voor het beroep tegen de beslissing van de handhavingsinstantie om een bestuurlijke geldboete op te leggen (artikel 10).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2018 (artikel 11).

BEVOEGDHEID

A. De bevoegdheid inzake de rijopleiding

3.1. Volgens de memorie van toelichting regelt het ontwerp “in het bijzonder de aangelegenheid die behoort tot de gewestbevoegdheid inzake de rijopleiding (artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Het betreft immers de wijze waarop de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van een voertuig worden verworven. Bijkomend vindt het voorontwerp van decreet een

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

bevoegdheidsgrondslag in de gewestbevoegdheid inzake de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, § 1, XII, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).”

Naar luid van artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft bevoegd voor “de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijsscholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijsschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijsschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn”.

Die bevoegdheid van de gewesten is niet beperkt tot de scholing en de examens met het oog op het *verkrijgen* van het rijbewijs, maar kan ook betrekking hebben op de scholing van bestuurders die reeds over een rijbewijs beschikken.² Op grond hiervan kan het Vlaamse Gewest voorzien in een terugkommoment, dat de vorm aanneemt van een opleiding voor houders van een rijbewijs categorie B.

Het lijkt derhalve niet nodig een beroep te doen op de bevoegdheid van de gewesten inzake de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, § 1, XII, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

3.2. Bij de uitoefening van de in artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde bevoegdheid moet het Vlaamse Gewest de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden in acht nemen, en met name diens bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf.

Zo zou de niet-naleving van de verplichting om een terugkommoment te volgen, niet kunnen worden bestraft door de intrekking van het rijbewijs. Het thans voorliggende ontwerp voorziet ook niet in een dergelijke sanctie,³ zodat het op dit punt niet voor bevoegdheidskritiek vatbaar is.

² In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ worden aangaande de bevoegdheid van de gewesten inzake de rijopleiding aangelegenheden vermeld die bestuurders betreffen die reeds over een rijbewijs beschikken: zie bv. *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 147 (de gewesten zijn bevoegd voor de regeling inzake het volgen van lessen in het kader van het nog niet in werking getreden rijbewijs met punten).

³ Dat wordt, voor zover als nodig, bevestigd door de gemachtigde die het volgende verklaarde: “Het terugkommoment is in het ontwerp van decreet opgevat als een zelfstandige verplichting die bij het niet tijdig volgen ervan bestraft kan worden met een autonome sanctie (strafsanctie of administratieve geldboete). Het al dan niet volgen van het terugkommoment heeft bijgevolg geen enkele impact op de geldigheid van het afgeleverde rijbewijs B.”

Indien de stellers van het ontwerp alsnog in een dergelijke sanctie zouden willen voorzien teneinde de effectiviteit van de ontworpen regeling te verhogen, staat het hen vrij om aan de federale overheid voor te stellen de regeling van het rijbewijs in die zin te wijzigen. Overigens bepaalt artikel 6, § 4, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienaangaande het volgende:

“Elke gewestregering kan wijzigingen aan de politieregels voor het wegverkeer voorstellen. De bevoegde federale overheid legt die ter overleg voor aan de regeringen van de drie gewesten. In geval van een consensus over die wijzigingen, neemt de Koning ze aan of dient Hij ze in [in] de Kamer van volksvertegenwoordigers.”

4.1. Uit artikel 3 van het ontwerp vloeit voort dat de verplichting tot het volgen van een terugkommoment geldt voor “de houder van een rijbewijs dat een Vlaamse Gemeente heeft afgeleverd”. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“De verplichting om een terugkommoment te volgen, geldt voor de personen wiens rijbewijs afgeleverd is door een gemeente in het Vlaamse Gewest. Het decreet zal aldus van toepassing zijn op de bestuurders die ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente.⁴ Indien een persoon zijn rijbewijs verkregen heeft in een Vlaamse gemeente op het ogenblik dat het terugkommoment gevolgd moet worden niet langer ingeschreven is in het bevolkings-, vreemdelingen of wachtregister, zal het terugkommoment uiteraard niet gevolgd moeten worden. Het onderhavige decreet heeft geen extraterritoriale werking. Dit volgt uit de regels inzake de territoriale bevoegdheidsverdeling en hoeft dus niet verduidelijkt te worden in de tekst.”⁵

4.2. In tegenstelling tot wat in het aangehaalde onderdeel van de memorie van toelichting wordt gesuggereerd, kan niet worden aangenomen dat “de houder van een rijbewijs B dat een Vlaamse gemeente heeft afgeleverd” in alle gevallen een bestuurder zal zijn die is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente. Uit artikel 17, § 1, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ vloeit weliswaar voort dat het rijbewijs wordt afgegeven door de burgemeester van de gemeente waar de aanvrager ingeschreven of vermeld is in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister. Er valt evenwel niet uit te sluiten dat de houder van een rijbewijs B dat een Vlaamse gemeente op grond van die bepaling heeft toegekend, gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkeermoment moet worden gevolgd, in een gemeente van een ander gewest in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister wordt ingeschreven. Omgekeerd valt niet uit te sluiten dat de houder van een rijbewijs B dat een gemeente van een ander gewest dan het Vlaamse Gewest heeft toegekend, gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkeermoment

⁴ Voetnoot 3 van de aangehaalde memorie van toelichting: Dit volgt uit artikel 17, § 1, *iuncto* artikel 7 van het KB van 23 maart 1998 houdende het rijbewijs.

⁵ Voetnoot 4 van de aangehaalde memorie van toelichting: Het decreet zal tevens van toepassing zijn op de personen die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, het vreemdelingenregister of het wachtregister van een Belgische gemeente, maar wiens rijbewijs krachtens artikel 17, § 1, *iuncto* artikel 7 van het KB van 23 maart 1998 houdende het rijbewijs afgeleverd wordt door een Vlaamse gemeente, althans voor zover het territoriale aanknopingspunt ten gevolge waarvan de Vlaamse gemeente bevoegd was om het rijbewijs af te leveren nog bestaat op het ogenblik dat het terugkeermoment diende gevolgd te worden.

moet worden gevolgd, in een gemeente van het Vlaamse Gewest wordt ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister.

4.3. Het is niet bestaanbaar met de bevoegdheidverdelende regels dat de verplichting tot het volgen van het terugkommoment van toepassing zou zijn op de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkeermoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van een ander gewest, vermits zodoende de ontworpen regeling een extraterritoriale draagwijdte zou hebben.

Uit de memorie van toelichting blijkt weliswaar dat dit niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, die evenwel van oordeel zijn dat dit niet moet worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp, vermits uit de regels inzake de territoriale bevoegdheidsverdeling zou voortvloeien dat in dat geval de verplichting tot het volgen van een terugkommoment niet zou gelden.

De Raad van State heeft in het verleden inderdaad al opgemerkt dat aangezien het territoriale toepassingsgebied van de regelgeving van het Vlaamse Gewest is bepaald in de Grondwet en in de bijzondere wetten ter uitvoering ervan, dat niet moet worden herhaald in de ontworpen regeling.⁶

In dit geval gaat dit echter niet op, vermits de ontworpen regeling door het gehanteerde aanknopingscriterium van die aard is dat ze van toepassing is op de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkeermoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van een ander gewest dan het Vlaamse Gewest.⁷ Een dergelijke extraterritoriale werking is niet bestaanbaar met de bevoegdheidverdelende regels.

4.4. Omgekeerd vloeit uit artikel 3 van het ontwerp voort dat de ontworpen regeling niet van toepassing is op de houder van een door een gemeente van een ander gewest toegekend rijbewijs B die gedurende de termijn tijdens dewelke het terugkeermoment moet worden gevolgd, zijn woonplaats heeft in een gemeente van het Vlaamse Gewest. Ook dat gaat, om de voormelde redenen, uit van een verkeerde opvatting omtrent de territoriale bevoegdheidsverdeling. Bovendien ontstaat daardoor een verschil in behandeling met de houder van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B met woonplaats in een gemeente van het Vlaamse Gewest, dat niet kan worden verantwoord aan de hand van de bevoegdheidverdelende regels.

⁶ Adv.RvS 60.280/3 van 21 november 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2016 'tot wijziging van bijlage XII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers, wat de voorwaarden voor infrastructuur betreft', opmerking 6. Zie ook o.m. adv.RvS 54.596/3 van 27 december 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 3 april 2014 'betreffende de co-existentie van genetisch gemodificeerde teelten met gangbare en biologische teelten', *Parl.St.* Br.Parl. 2013-14, nr. A-499/1, 27, opmerking 4; adv.RvS 57.070/1 van 6 maart 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2015 'houdende een verbod op het gebruik van warrelnetten en kieuwnetten in de Vlaamse strandzone ter bescherming van zeezoogdieren', opmerking 5; adv.RvS 60.716/3 van 25 januari 2017 over een voorstel van ordonnantie 'houdende invoering van een verklaring van afwezigheid van huurschuld in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', opmerking 3.2.

⁷ Ook al hebben de betrokkenen hun woonplaats in een ander gewest, het gaat zonder twijfel om houders van een door een Vlaamse gemeente toegekend rijbewijs B.

Het gegeven dat de betrokkene desgevallend in dat andere gewest zijn rijopleiding heeft gevolgd en zijn rijexamen heeft afgelegd, doet hieraan geen afbreuk, vermits, zoals uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt,⁸ de verplichting het terugkommoment te volgen een zelfstandige verplichting uitmaakt.

4.5. De zo-even geschetste bezwaren zouden niet gelden wanneer als aanknopingsfactor niet “de houder van een rijbewijs B dat een Vlaamse gemeente heeft afgeleverd” zou worden gehanteerd, maar de bestuurder die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkeermoment moet worden gevolgd, is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente.

In dat geval moet wel rekening worden gehouden met het in artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde voorbehoud dat “inwoners van een gewest vrij zijn om een rijkschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijkschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn”.

Voor zover een rijkschool die in een ander gewest is gelegen een terugkommoment organiseert, moet een bestuurder ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente ook in die rijkschool aan zijn verplichting om een terugkommoment te volgen, kunnen voldoen. Dat blijkt ook de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De gemachtigde verklaarde dienaangaande:

“(…) Artikel 6, § 1, XII, 6° BWHI vormt een specifieke veruitwendiging van het beginsel van de wederzijdse erkenning binnen de BEMU, volgens dewelke een persoon die diensten aanbiedt op het grondgebied van één van die deelgebieden en zich daarbij gedraagt naar de toepasselijke regels, verondersteld wordt die activiteit vrij te kunnen uitoefenen op het grondgebied van elk ander deelgebied van de Staat (GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.5.3).

Een instelling die in ander gewest erkend is om het terugkommoment aan te bieden, zal bijgevolg ook het terugkommoment kunnen aanbieden in het Vlaamse Gewest. Omgekeerd zal een instelling die in het Vlaamse Gewest erkend is om het terugkommoment aan te bieden, ook het terugkommoment kunnen aanbieden in de andere gewesten.

Houders van een rijbewijs B die moeten voldoen aan de voorwaarde van het volgen van het terugkommoment, kunnen dit volgen bij een erkende instelling die werkzaam is in een ander gewest.”

B. De bevoegdheid inzake de strafvervolgning, de gerechtelijke organisatie en de gerechtelijke procedure

5.1. In artikel 9, § 3, van het ontwerp wordt bepaald dat tegen de beslissing waarbij een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, beroep kan worden ingesteld met een geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na de kennisgeving. Tevens wordt bepaald dat de politierechtbank beslist in het kader van een

⁸ Zie voetnoot 3.

tegensprekelijk en openbaar debat, wordt de hervormingsbevoegdheid van die rechtbank nader omschreven, wordt bepaald dat de beslissing van de politierechtbank niet vatbaar is voor hoger beroep en wordt de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de handhavingsinstantie geregeld.

Zodoende wordt de bevoegdheid van de politierechtbank en de voor die rechtbank te volgen procedure geregeld, wat tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.⁹

5.2. Naar luid van artikel 8, § 2, tweede lid, van het ontwerp hoeft, als de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen twee maanden nadat een aanmaning is verstuurd, de toezichthouder de procureur des Konings niet op de hoogte te brengen van het misdrijf. Aldus wordt afgeweken van de ambtelijke aangifteplicht waarin artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering voorziet.

Zodoende wordt de strafvervolgning geregeld in andere aangelegenheden dan die bepaald in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,¹⁰ hetgeen eveneens tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

5.3. De decreetgever moet, om de voormelde bepaling te kunnen aannemen, bijgevolg een beroep doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

De stellers van het ontwerp zullen dan ook moeten kunnen aantonen dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.

5.4. Wat betreft de afwijking van de ambtelijke aangifteplicht wordt in de memorie van toelichting dienaangaande het volgende vooropgesteld:

“Deze nuancering op de ambtelijke aangifteplicht is noodzakelijk om de werklast van de toezichthouder en het parket beheersbaar te houden. Een plicht tot onmiddellijke aangifte zou immers tot gevolg hebben dat de toezichthouder bij een miskennen van het terugkommoment onmiddellijk een proces-verbaal zou moeten opstellen en onmiddellijk aangifte zou moeten doen bij het parket met bijkomende werklast voor de toezichthouder en het parket tot gevolg, terwijl de overtreder zich na een waarschuwing mogelijks nog in de regel kan stellen (bv. ingevolge een vergetelheid, overmacht, enz.). Om de

⁹ Zie o.m.: GwH 14 februari 2001, nr. 19/2001, B.4.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4 en B.5.2; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 14 november 2012, nr. 139/2012, B.4.3; GwH 17 september 2015, B.3.2.

¹⁰ Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan, daarentegen, als bevoegdheidsrechtelijke grondslag dienen voor artikel 6 van het ontwerp, dat in een strafrechtelijke geldboete voorziet voor iedereen die het terugkommoment niet volgt, en voor artikel 8, § 4, van het ontwerp, waarin de termijn wordt bepaald waarover de procureur des Konings beschikt om zijn voornemen om al dan niet strafvervolgning in te stellen mee te delen aan de handhavingsinstantie en waar wordt voorzien in het verval van de strafvervolgning of van de mogelijkheid om strafvervolgning in te stellen als de procureur des Konings zijn beslissing niet tijdig meedeelt of zijn voornemen meedeelt geen strafvervolgning in te stellen. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan immers worden afgeleid dat de decreetgever de gevallen kan bepalen waarin en de voorwaarden waaronder de strafvervolgning kan worden vervangen door andere afhandelingswijzen: zie GwH 27 november 2002, nr. 170/2002, B.6.1; GwH 19 september 2014, nr. 130/2014, B.12.4.

administratieve lasten bij de toezichthouder en het parket te beperken en de bestraffingsprocedure te enten op de personen die na het versturen van een waarschuwing nog steeds weigeren het terugkeermoment te volgen, wordt een beperkte en tijdelijke nuancering op de aangifteplicht van de toezichthouder voorzien in zoverre de bestuurder zich binnen de twee maanden na de aanmaning alsnog in regel stelt.

In zoverre als nodig¹¹, is in elk geval voldaan aan de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden.¹² De afwijking op de algemene aangifteplicht van art. 29 Sv. is immers noodzakelijk om de administratieve overlast bij het parket te beperken. De weerslag op de federale bevoegdheid inzake de strafvordering is uiterst beperkt en leent zich tot een gedifferentieerde regeling. Het betreft immers een zeer beperkte en tijdelijke nuancering op de ambtelijke aangifteplicht van een specifieke categorie van deelstatelijke personeelsleden. Er wordt ook op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de prerogatieven van het parket om het misdrijf te vervolgen indien ze op een andere wijze kennis heeft gekregen van het misdrijf (bv. na een verkeersongeval of na een verkeerscontrole). De in te voegen bepaling ontnemt het openbaar ministerie dus op geen enkele wijze de bevoegdheid om te oordelen over het al dan niet instellen van de strafvordering (cf. art. 151, §1, tweede zin, van de Grondwet).”

Uit het voorgaande blijkt dat de afwijking van de ambtelijke aangifteplicht vooral wordt verantwoord door de noodzaak om de overlast bij het parket te beperken.¹³ De organisatie en de werking van het parket is evenwel een bevoegdheid van de federale overheid, terwijl een beroep op de impliciete bevoegdheden vereist dat de ontworpen regeling als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

Bijgevolg zullen de stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de noodzaak tot afwijking op een andere manier kan worden verantwoord, bijvoorbeeld door aan te tonen dat ze bijdraagt tot de efficiëntie van het sanctioneringssysteem.

5.5. In de memorie van toelichting wordt in een verantwoording voorzien voor de regeling van de bevoegdheid van de politierechtbank op grond waarvan kan worden aangenomen dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.

¹¹ Voetnoot 7 van de aangehaalde memorie van toelichting: Liégeois en Bockstaele stellen dat bijzondere inspectiediensten steeds over de mogelijkheid beschikken om waarschuwingen te geven, en aldus de bevoegdheid hebben om af te wijken van art. 29 Sv. voor zover dit in hun regelgeving is voorzien en de vastgestelde inbreuken betrekking hebben op inbreuken op regelgeving die onder hun controlebevoegdheid valt (Y. LIEGEOIS en M. BOCKSTAELE, “Over 'toezicht' en 'opsporing' door bijzondere inspectiediensten”, *NC* 2016, (406), 410, nrs. 22 en 23).

¹² Voetnoot 8 van de aangehaalde memorie van toelichting: Zie bv. adv.RvS 60.342/3 van 5 december 2016 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende een tijdelijke Vlaamse fiscale regularisatie’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1035/1, (27), 32-33, nr. 4.2.

¹³ Er wordt slechts zijdelings gewag gemaakt van de werklust van de toezichthouder.

De memorie van toelichting bevat daarentegen geen dergelijke verantwoording voor de regeling van de procedure voor die rechtbank. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De decreetgever kan op grond van de impliciete bevoegdheden voorzien dat een uitspraak van de politierechtbank over administratieve sancties niet vatbaar is voor hoger beroep (Zie bv. Adv. RvS 40.967, pg. 24).

In deze is het niet kennelijk onredelijk dat de decreetgever het noodzakelijk acht om de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep uit te sluiten. De bevoegdheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen vervalt immers twee jaar na de datum waarop het terugkommoment diende gevolgd te worden (art. 7, §2). Volgens rechtspraak houdt dit in dat ook het jurisdictioneel beroepsorgaan dat uitspraak doet met volle rechtsmacht binnen die termijn een beslissing dient te nemen. Het is evenwel onmogelijk om zowel de bestuurlijke beboetingsprocedure, de procedure bij de politierechtbank, als de procedure bij het hof van beroep af te handelen binnen de voormelde vervaltermijn van twee jaar. Het instellen van hoger beroep tegen de beslissing van de politierechtbank zou aldus tot bevoegdheidsverlies en bijgevolg straffeloosheid leiden. Om die reden is het noodzakelijk om het instellen van hoger beroep uit te sluiten. De weerslag op de federale bevoegdheid is marginaal en de regeling leent zich tot een gedifferentieerde regeling. (...)

De ontworpen bepaling wijkt op volgende punten af van het Gerechtelijk Wetboek:

- het beroep kan worden ingesteld bij verzoekschrift (i.p.v. dagvaarding (art. 700 Ger.Wb.)). De decreetgever is hiertoe bevoegd op grond van de impliciete bevoegdheden. Het is niet kennelijk onredelijk dat de decreetgever het noodzakelijk acht om de mogelijkheid te creëren om de procedure via verzoekschrift in te leiden. Deze vorm van gedinginleiding is immers eenvoudiger en minder duur dan een dagvaarding en draagt aldus bij tot een daadwerkelijke toegang tot de rechter. De weerslag op de federale bevoegdheid is marginaal aangezien de decreetgever in geen enkel opzicht afbreuk doet aan de mogelijkheid om de zaak in te leiden via dagvaarding (art. 700 Ger. W.). De regeling leent zich ook tot een gedifferentieerde regeling.

- hoger beroep is niet mogelijk; (wat de rechtsgrond betreft, zie hierboven)

- een personeelslid kan de handhavingsinstantie vertegenwoordigen voor de politierechtbank. Hiermee wordt de vertegenwoordigingsbevoegdheid in rechte van de handhavingsinstantie geregeld, wat inherent tot de gewestbevoegdheid behoort. Zo aanvaardt het Grondwettelijk Hof dat de gemeenschappen en gewesten in het kader van de eigen bevoegdheid een bijkomende categorie van tussenkomende personen kan aanwijzen voor de hoven en rechtbanken (zie bv. GwH 28 maart 2002, 57/2002, B.8.3; GwH 9 oktober 2002, 139/2002; B.5.3; GwH 15 oktober 2002, 152/2002, B.8.3 en GwH 19 maart 2008, 59/2008, B.4.1.). A fortiori kan aangenomen worden dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om te bepalen wie de handhavingsinstantie kan vertegenwoordigen in rechte.

(N.B. De bepaling is geïnspireerd op artikel 30, § 1, 6e lid van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, in zoverre ze hoger beroep uitsluit en voorziet in het inleiden van de procedure via verzoekschrift).”

Op grond van deze verantwoording kan een beroep op de impliciete bevoegdheden in beginsel worden aanvaard.

Evenwel kan de bepaling dat de politierechtbank beslist “in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat” (artikel 9, § 3, tweede lid, van het ontwerp) niet noodzakelijk worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Het tegensprekelijk en openbaar karakter van de procedure vloeit immers reeds voort uit het gemeen recht¹⁴ en moet derhalve niet in het ontwerp worden herhaald. Hetzelfde geldt voor artikel 9, § 3, vijfde lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn op het beroep bij de politierechtbank.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Toepassingsgebied in de tijd

6.1. Naar luid van artikel 11 van het ontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2018. Voor het overige bevat het ontwerp geen regeling van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling in de tijd. Zo wordt niet nader gepreciseerd op welke categorieën van houders van een rijbewijs B de ontworpen regeling van toepassing zal zijn, en met name in welke mate deze regeling geldt voor bestuurders die hun rijbewijs B hebben verkregen voor de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gepreciseerd:

“De regeling inzake het terugkommoment zal gelden voor de bestuurders die hun rijbewijs zullen hebben verkregen op grond van het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017. Dit besluit zal in werking treden op 1 oktober 2017.”

Dat blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is inderdaad de bedoeling dat de verplichting om het terugkommoment te volgen zal gelden voor de kandidaat-bestuurders met woonplaats in het Vlaamse Gewest (inzake de minimumduurtijd en de verplichte vorming van begeleiders) bedoeld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017. Dit zijn met name de kandidaat-bestuurders die vanaf 1 oktober 2017 een aanvraag hebben ingediend bij de gemeente om een voorlopig rijbewijs te verkrijgen (zie artikel 10, eerste lid van het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017).

In het uitvoeringsbesluit zal daartoe een bepaling opgenomen worden.

Dit betreft een bepaling die de toepassing in de tijd regelt en die ons inziens een accessorium vormt van inwerkingtreding en bijgevolg inpasbaar is binnen de machtiging die artikel 11 van het ontwerp van decreet verleent aan de Vlaamse Regering om de inwerkingtreding ervan te regelen.”

¹⁴ Aangenomen dat met “een geschreven verzoekschrift” in artikel 9, § 3, eerste lid, van het ontwerp een verzoekschrift op tegenspraak in de zin van artikel 1034*bis* van het Gerechtelijk Wetboek wordt bedoeld, en niet een eenzijdig verzoekschrift in de zin van artikel 1025 en volgende van hetzelfde Wetboek. Dat zou in de voormelde bepaling moeten worden gepreciseerd.

6.2. In artikel 11 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering enkel gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet te bepalen. Dat artikel biedt geen rechtsgrond om bij een besluit van de Vlaamse Regering het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te beperken tot bestuurders die vanaf 1 oktober 2017 een aanvraag hebben ingediend bij de gemeente om een voorlopig rijbewijs te verkrijgen.¹⁵

Ofwel moet een dergelijke regeling in het ontwerp zelf worden opgenomen, ofwel moet de Vlaamse Regering uitdrukkelijk worden gemachtigd om te bepalen op welke categorieën van bestuurders de aan te nemen regeling van toepassing zal zijn.

Daarbij moet erop worden toegezien dat de regeling van de categorieën van bestuurders waarop het aan te nemen decreet van toepassing is, er niet toe leidt dat dit decreet van toepassing wordt gemaakt op bestuurders die hun rijbewijs meer dan twee jaar¹⁶ voor de inwerkingtreding ervan hebben behaald. Uit artikel 3 van het ontwerp vloeit immers voort dat het verplicht volgen van een terugkommoment niet van toepassing is op houders van een rijbewijs B dat meer dan twee jaar voor de inwerkingtreding van het aan te nemen besluit is toegekend.

B. De delegaties aan de Vlaamse Regering

7.1. In artikel 3 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden en de nadere regels te bepalen van de verplichting tot het volgen van het terugkommoment.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd welke regels de Vlaamse Regering op grond van die machtiging onder meer kan uitvaardigen. Nog volgens de memorie van toelichting zou de Vlaamse Regering op basis van deze delegatie

“tevens [kunnen] bepalen welke vergoeding de bestuurder die het terugkommoment volgt, verschuldigd is (bv. € 100)¹⁷ aan de erkende instelling. De Vlaamse Regering kan in het bijzonder ook erin voorzien dat een toeslag aangerekend dient te worden wanneer de bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen (bv. een toeslag van € 50)¹⁸ concretiseren.”

Om nadere toelichting gevraagd over deze vergoeding, antwoordde de gemachtigde:

“De te bepalen retributie valt onder de voorwaarden en nadere regels die de Vlaamse Regering nader zal bepalen.”

¹⁵ Nog afgezien van de vraag of artikel 3 van het ontwerp een dergelijke regeling mogelijk maakt.

¹⁶ Of de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn.

¹⁷ *Voetnoot 1 van de aangehaalde memorie van toelichting*: Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

¹⁸ *Voetnoot 2 van de aangehaalde memorie van toelichting*: Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“De vergoeding strekt ertoe om de kosten die voortvloeien uit het terugkommoment, alsook de bijhorende administratieve kosten te dekken. Wanneer het terugkommoment niet tijdig gevolgd werd, brengt dit bijkomende administratieve lasten mee zich mee (o.a. ten gevolge van de interferentie met het handhavingsproces zoals vervat in artikel 8 van het ontwerp), wat een toeslag rechtvaardigt.”

Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van een persoon slechts een financiële bijdrage kan worden gevraagd, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een wettelijke grondslag is. Bijgevolg moeten in de tekst van het ontwerp de gevallen worden bepaald waarin de heffing verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is.

7.2. Naar luid van artikel 8, § 3, eerste lid, van het ontwerp stelt, als de vermoedelijke overtreder het terugkommoment niet volgt binnen twee maanden nadat de aanmaning verstuurd is, de toezichthouder het misdrijf vast in een proces-verbaal waarvan de nadere voorwaarden worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Die machtiging is enkel toelaatbaar voor zover de door de Vlaamse Regering vast te stellen voorwaarden beperkt zijn tot detailaangelegenheden, zoals het model van het proces-verbaal in kwestie, en geen betrekking heeft op de vorm van de strafvervolgning. Zo zou de Vlaamse Regering niet de bewijskracht van het proces-verbaal vermogen te regelen,¹⁹ vermits de regeling van die aangelegenheid aan de decreetgever toekomt.²⁰

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

8. Het verdient aanbeveling om artikel 3 van het ontwerp in twee zinnen op te delen, waarbij de tweede zin luidt: “De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en de nadere regels van het terugkommoment.” Zodoende wordt duidelijker gemaakt dat de machtiging aan de Vlaamse Regering om “de voorwaarden en nadere regels” te bepalen betrekking heeft op de verplichting tot het volgen van het terugkommoment, en niet op de voorwaarden waaraan de erkende instellingen moeten voldoen.²¹

¹⁹ Volgens de gemachtigde is dat ook niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

²⁰ Artikel 11, derde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

²¹ De machtiging om die voorwaarden te bepalen vloeit voort uit artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 4

9. In artikel 4 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de instelling die het terugkommoment organiseert”.

Uit artikel 5 van het ontwerp²² en uit de memorie van toelichting²³ blijkt evenwel dat het niet de bedoeling is om slechts één instelling te erkennen. In artikel 4 van het ontwerp schrijve men derhalve “de instellingen die het terugkommoment organiseren”.

Artikel 5

10. Naar luid van artikel 5 van het ontwerp *bepaalt* de Vlaamse Regering de nadere regels waaronder subsidies worden verleend aan de erkende instellingen voor de organisatie van het terugkommoment.

Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat het om een *mogelijkheid* – en niet om een verplichting – gaat om een subsidieregeling uit te werken. Bijgevolg schrijve men dat de Vlaamse Regering de nadere regels *kan* bepalen waaronder subsidies kunnen worden verleend.

Artikel 6

11. Naar luid van artikel 6, tweede lid, van het ontwerp verjaart de strafvordering die het gevolg is van het in het eerste lid bepaalde misdrijf een jaar na de dag waarop het misdrijf is begaan. In het eerste lid van die bepaling wordt evenwel het niet volgen van het terugkommoment strafbaar gesteld, wat als een voortdurend misdrijf zou kunnen worden opgevat, dat in beginsel niet verjaart. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het misdrijf voltrekt zich van zodra de termijn voor het volgen van het terugkommoment zoals zal worden vastgesteld in de regelgeving is verstreken.

Het niet volgen van het terugkommoment moet aldus gecatalogeerd worden als een aflopend misdrijf.

Het misdrijf is immers voltrokken en houdt ook op van zodra de bestuurder die verplicht is om het terugkommoment te volgen dit nalaat te doen binnen de termijn zoals zal worden vastgesteld in de regelgeving.

Het in stand houden van een delictuele toestand op zich wordt niet bestraft.”

In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp schrijve men dan duidelijkheidshalve dat iedereen die het terugkommoment niet *tijdig* volgt, wordt gestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro.

Hetzelfde geldt voor artikel 7, eerste lid, van het ontwerp.

²² Waar gewag wordt gemaakt van “de erkende instellingen voor de organisatie van het terugkommoment”.

²³ Waar eveneens gewag wordt gemaakt van “de erkende instellingen”.

Artikel 9

12.1. In artikel 9, § 1, eerste lid, schrijve men “in geval van het uitblijven van een antwoord” (in de plaats van “in elk geval na afloop van de vervalttermijn”). De handhavingsinstantie zal immers niet in alle gevallen de vermoedelijke overtreder op de hoogte brengen van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen na afloop van de vervalttermijn waarover de procureur des Konings beschikt om zijn voornemen om al dan niet een strafvervolgning in te stellen, mee te delen. Dat zal namelijk niet het geval zijn als de procureur des Konings tijdig zijn voornemen meedeelt om de strafvervolgning in te stellen. In die hypothese vervalt immers de mogelijkheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen (artikel 8, § 4, tweede lid, van het ontwerp).

12.2. In artikel 9, § 2, van het ontwerp schrijve men “jurisdictioneel beroep” (in plaats van “hoger beroep”). Uit artikel 9, § 3, derde lid, van het ontwerp vloeit immers voort dat geen hoger beroep mogelijk is. In de tweede paragraaf van dat artikel wordt dan ook het beroep bij de politierechtbank geïnviseerd, niet het hoger beroep tegen de beslissing van die rechtbank.

12.3. Naar luid van artikel 9, § 3, tweede lid, van het ontwerp oordeelt de politierechtbank over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete en kan die rechtbank de opgelegde geldboete bevestigen of herzien. Er wordt daarentegen niet voorzien dat de politierechtbank in dat geval de boete kan verminderen omdat verzachtende omstandigheden aanwezig zijn of uitstel van de tenuitvoerlegging van de beslissing kan toestaan.

Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel naar een strafrechtbank kan worden verwezen ofwel hem een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtbank, wat hier het geval is, er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen van individualisering van de straf: wanneer voor dezelfde feiten de correctionele rechtbank een boete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien verzachtende omstandigheden voorhanden zijn (artikel 85 van het Strafwetboek) of wanneer uitstel kan worden toegekend (wet van 29 juni 1964 ‘betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie’), moet de rechtbank, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf beschikken.²⁴

Vermits in artikel 7 van het ontwerp niet in een wettelijk minimum wordt voorzien voor de bestuurlijke geldboete, lijkt het niet nodig te bepalen dat indien de politierechtbank van oordeel is dat verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, hij de opgelegde geldboete moet kunnen verminderen. Vermits de politierechtbank oordeelt over de proportionaliteit van de opgelegde geldboete en hij de opgelegde bestuurlijke geldboete kan herzien, kan hij rekening houden met verzachtende omstandigheden om het bedrag van die geldboete te verminderen.

²⁴ Zie GwH 14 december 2016, nr. 159/2016, B.3.1.

Daarentegen moet – gelet op de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – aan de politierechtbank wel de mogelijkheid worden verleend om uitstel toe te kennen van de tenuitvoerlegging van zijn beslissing.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° terugkommoment: de opleiding die houders van een rijbewijs categorie B na het behalen van het rijbewijs moeten volgen met als doel het inzicht in en de beheersing van verkeersrisico's, de basisstelregels bij ongevallen en de zelfreflectie te verhogen;
- 2° erkende instelling: het centrum dat erkend is om het terugkommoment te organiseren;
- 3° toezichthouder: de personeelsleden belast met het toezicht op de naleving van het terugkommoment;
- 4° handhavingsinstantie: de personeelsleden belast met het opleggen van een bestuurlijke boete wegens het niet volgen van het terugkommoment.

Hoofdstuk 2. Territoriaal toepassingsgebied

Art. 3. Het territoriale toepassingsgebied van dit decreet strekt zich uit tot elke persoon die bij afloop van de termijn tijdens dewelke het terugkommoment moet worden gevolgd, is ingeschreven in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente.

Hoofdstuk 3. Verplichting tot het volgen van het terugkommoment

Art. 4. Binnen een termijn, bepaald door de Vlaamse Regering en uiterlijk twee jaar nadat hij zijn rijbewijs heeft behaald, is de houder van een rijbewijs B, ertoe gehouden een terugkommoment te volgen bij een erkende instelling. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en de nadere regels van het terugkommoment.

De verplichting om een terugkommoment te volgen, geldt voor zover de in artikel 3 bedoelde personen een rijbewijs B afgeleverd kregen door een Vlaamse gemeente.

Art. 5. Elke persoon die het terugkommoment volgt, is een vergoeding verschuldigd. De Vlaamse Regering bepaalt aan wie de vergoeding toekomt en stelt het bedrag en de wijze van inning vast. De Vlaamse Regering kan inzonderheid erin voorzien dat toeslagen verschuldigd zijn wanneer een bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen.

Hoofdstuk 4. Erkenning en subsidiëring van de erkende instellingen

Art. 6. De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instellingen die het terugkommoment organiseren.

Art. 7. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen waaronder subsidies verleend worden aan de erkende instellingen voor de organisatie van het terugkommoment.

Hoofdstuk 5. Handhaving

Art. 8. Iedereen die het terugkommoment, vermeld in artikel 4, niet tijdig volgt, wordt gestraft met een geldboete van 50 euro tot 500 euro.

De strafvordering die het gevolg is van dit misdrijf, verjaart één jaar na de dag waarop het misdrijf is begaan, onverminderd een eventuele stuiting of schorsing.

Art. 9. §1. Aan iedereen die het terugkommoment, vermeld in artikel 4, niet tijdig volgt, kan een bestuurlijke geldboete van maximaal 500 euro worden opgelegd.

Het bedrag, vermeld in het eerste lid, wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten, vermeld in artikel 8, eerste lid.

§2. De bevoegdheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vervalt twee jaar na de dag waarop het misdrijf, vermeld in artikel 8, eerste lid, is begaan.

Art. 10. §1. De Vlaamse Regering wijst de toezichthouders alsook de handhavingsinstantie aan.

§2. Als de toezichthouder vaststelt dat het terugkommoment niet tijdig gevolgd is, stuurt hij de vermoedelijke overtreder binnen een maand nadat hij het terugkommoment moest volgen, een aanmaning.

Als de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen twee maanden nadat de aanmaning, vermeld in het eerste lid, verstuurd is, vervalt de bevoegdheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen en hoeft de toezichthouder de procureur des Konings niet op de hoogte te brengen van het misdrijf, vermeld in artikel 8, eerste lid.

§3. Als de vermoedelijke overtreder het terugkommoment niet volgt binnen twee maanden nadat de aanmaning, vermeld in paragraaf 1, verstuurd is, stelt de toezichthouder het misdrijf, vermeld in artikel 8, eerste lid, en artikel 9, §1, vast in een proces-verbaal waarvan de nadere voorwaarden worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

De toezichthouder bezorgt het proces-verbaal onmiddellijk aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied van de woonplaats van de vermoedelijke overtreder. De toezichthouder verzoekt de procureur des Konings om zich uit te spreken over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van het misdrijf. Tegelijkertijd bezorgt de toezichthouder een kopie van het proces-verbaal aan de handhavingsinstantie.

§4. De procureur des Konings beschikt over een vervaltermijn van twee maanden om zijn voornemen om al dan niet strafvervolgung in te stellen, mee te delen aan de handhavingsinstantie. De voormelde termijn gaat in op de derde werkdag nadat

de kennisgeving, vermeld in artikel 10, §3, tweede lid, is verzonden. Onder werkdag wordt verstaan elke dag, uitgezonderd zaterdag, zondag en feestdag.

Als de procureur des Konings tijdig zijn voornemen om strafvervolgning in te stellen, meedeelt, vervalt de mogelijkheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen.

Als de procureur des Konings tijdig zijn voornemen om geen strafvervolgning in te stellen, meedeelt, vervalt de strafvervolgning en kan een bestuurlijke geldboete worden opgelegd.

Als de procureur des Konings zijn beslissing niet tijdig meedeelt, vervalt de mogelijkheid om strafvervolgning in te stellen en kan een bestuurlijke geldboete worden opgelegd.

Art. 11. §1. Na de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings om geen strafvervolgning in te stellen of in geval van het uitblijven van een antwoord van de procureur des Konings binnen de vervalttermijn, vermeld in artikel 10, §4, eerste lid, brengt de handhavingsinstantie binnen een maand de vermoedelijke overtreder op de hoogte van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, en bezorgt ze hem een kopie van het proces-verbaal.

De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een maand die volgt op de kennisgeving van het bericht, vermeld in het eerste lid, schriftelijk zijn verweer mee te delen.

Binnen vier maanden na de kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vermeld in het eerste lid, beslist de handhavingsinstantie of ze een bestuurlijke geldboete oplegt.

De handhavingsinstantie brengt de vermoedelijke overtreder binnen tien dagen op de hoogte van haar beslissing.

§2. De beslissing om een bestuurlijke geldboete op te leggen, heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van een maand vanaf de dag van de kennisgeving, behalve als jurisdictioneel beroep wordt aangetekend conform paragraaf 3.

§3. Tegen de beslissing waarbij een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, kan degene aan wie de boete is opgelegd, beroep instellen met een geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na de kennisgeving van de beslissing.

De politierechtbank beslist over het beroep dat ingesteld is tegen de bestuurlijke geldboete. Ze oordeelt over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde bestuurlijke geldboete. Ze kan de opgelegde bestuurlijke geldboete bevestigen of herzien. Ze kan tevens uitstel van de tenuitvoerlegging toestaan op dezelfde wijze als het strafgerecht dat zou kunnen. De beslissing van de politierechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Als beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de handhavingsinstantie, kan een personeelslid van die instantie de handhavingsinstantie vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank.

§4. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze van inning van de bestuurlijke geldboete.

De vordering tot voldoening van de bestuurlijke geldboete verjaart vijf jaar na de dag waarop ze is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 tot en met 2250 van het Burgerlijk Wetboek.

Hoofdstuk 6. Wijziging van het Gerechtelijk Wetboek

Art. 12. Aan artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en gewijzigd bij de wetten van 24 juni 2013 en 15 juli 2013 en bij het decreet van 27 november 2015, wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“7° het beroep tegen de beslissing om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vermeld in artikel 11, §3, van het decreet van [...] houdende het terugkom-moment in het kader van de rijopleiding categorie B.”.

Hoofdstuk 7. Inwerkingtreding en toepassingsgebied in de tijd

Art. 13. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2018.

De Vlaamse Regering bepaalt op welke categorieën van bestuurders de verplichting om het terugkommoment te volgen van toepassing is in de tijd.

Brussel, 8 december 2017.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken,
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING:
Reguleringsimpactanalyse

Reguleringsimpactanalyse voor

Voorontwerp van decreet houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B

Gebruik de RIA-leidraad en de RIA-checklist om deze RIA in te vullen.

1 Gegevens van het advies

1.1 Gegevens van de regelgeving

nummer taal- en wetgevingstechnisch advies	advies nr. 2017/183 van 8 juni 2017
bevoegde minister(s) van de regelgeving	Ben Weyts
RIA	neen
JoKER	ja
armoedetoets	ja, zie nota Vlaamse Regering
link naar de regelgevingsagenda	decreet rijopleidingen (beleidsnota 2014*-2019 en beleidsbrief 2016-2017 OD11) http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g956-1.pdf

1.2 Gegevens van de aanvrager

e-mailadres	barbara.declerck@mow.vlaanderen.be
organisatie	Departement
beleidsdomein	MOW
entiteit	VHV

2 Titel en fase



Voorontwerp van decreet houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B

fase 3: eerste principiële goedkeuring

3 Samenvatting

Het voorontwerp van decreet houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B beoogt de invoering van een terugkommoment, zes tot negen maanden na het behalen van het rijbewijs B.

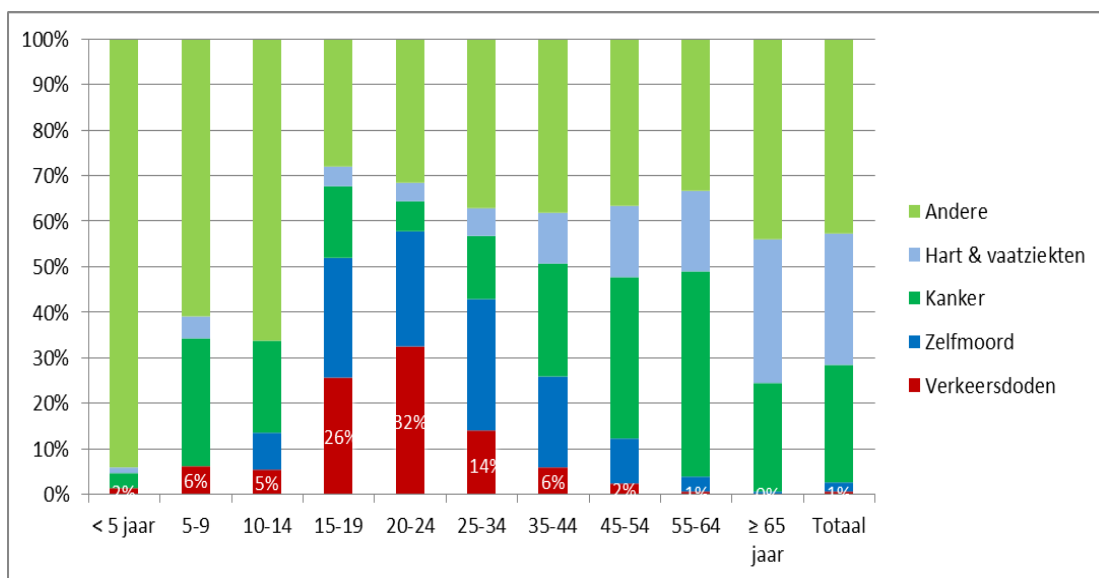
Het effect op jongeren is verbetering van de risicoperceptie, vermindering van de risicoacceptatie, tegengaan van zelfoverschatting en bevordering van het verkeersinzicht door de invoering van het terugkommoment. Dit effect is er voor alle beginnende bestuurders. Jongeren maken het grootste deel van deze groep uit. Bovendien is de risicoinschatting en –acceptatie van jongeren over het algemeen nog minder goed ontwikkeld.

4 Probleembeschrijving

Uit de ongevallencijfers is gebleken dat de beginnende automobilist de grootste risicogroep vormt in het verkeer.

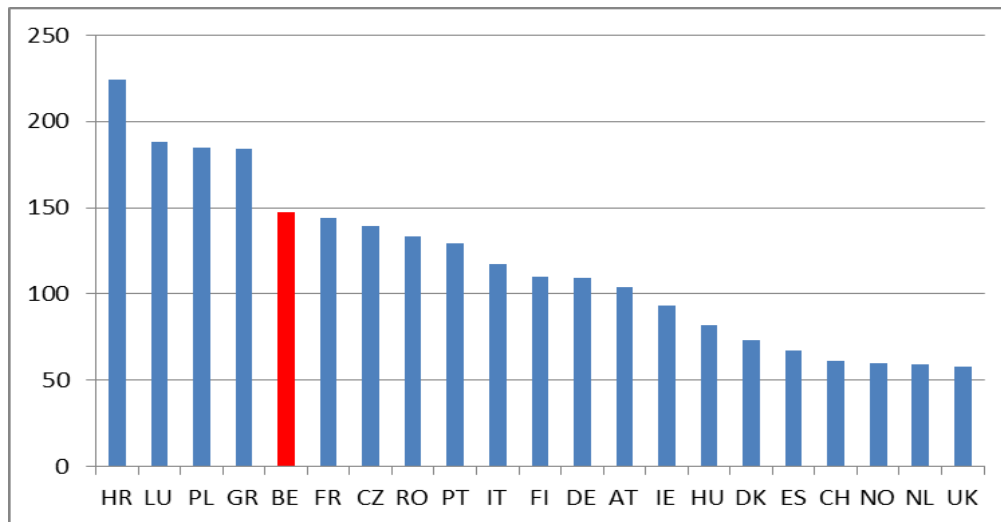
Jongeren en verkeersveiligheid: cijfers die spreken

Figuur 2 geeft de belangrijkste doodsoorzaken weer per leeftijdsgroep voor België. Bij de 15-24-jarigen vormen verkeersongevallen de belangrijkste doodsoorzaak. Bijna 1 op 3 jongeren van deze groep jongeren sterft ten gevolge van een verkeersongeval. Vanaf 25 t.e.m. 34 jaar sterven de meeste mensen als gevolg van zelfmoord. Op oudere leeftijd overheersen hart- en vaatziekten en kanker. Deze cijfers onderstrepen het belang dat vanuit verkeersveiligheid aan jongeren geschonken dient te worden.



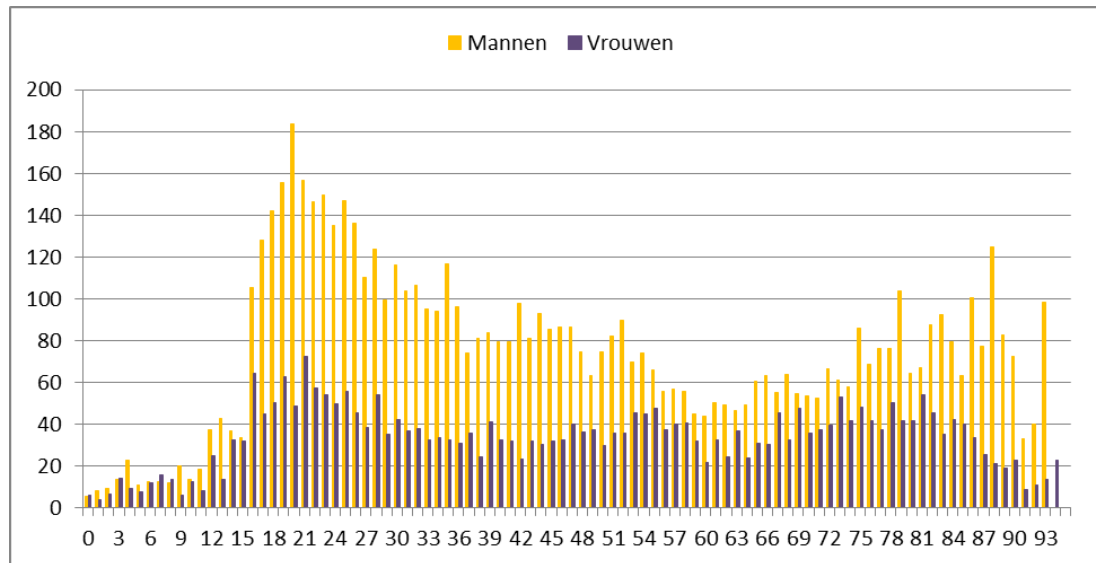
Figuur 2: De belangrijkste doodsoorzaken in België, onderverdeeld naar leeftijd, 2012 (FOD Economie, AD Statistiek)

Als we de mortaliteitsgraad ten gevolge van verkeersongevallen bij de jongeren vergelijken op Europees niveau, dan valt op dat België slecht scoort, met een mortaliteitsgraad die meer dan dubbel zo hoog is dan in de best presterende landen (Nederland en Verenigd Koninkrijk) (zie figuur 3).



Figuur 3: Mortaliteitsgraad ten gevolge van verkeersongevallen bij jongeren van 18-24 jaar in verschillende Europese landen, 2011 (# 18-24 jarige verkeersdoden / 1 miljoen 18-24 jarige inwoners)(CARE Database, European Commission)

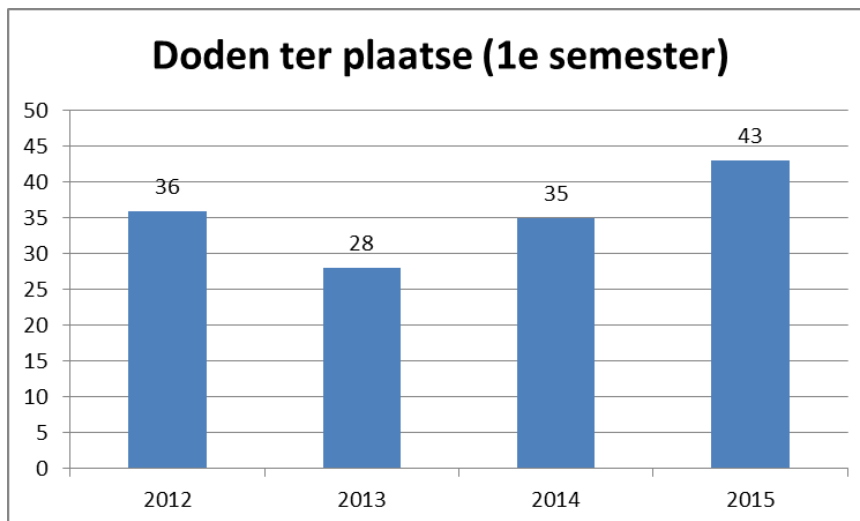
Wanneer we de leeftijd beschouwen, zien we in figuur 4 een duidelijke stijging van het aantal dodelijke en zwaargewonde verkeersslachtoffers bij jongeren vanaf een leeftijd van 16 jaar. Dit betreft dan ook de leeftijd waarop in eerste instantie bromfietsen en daarna personenwagens voor de eerste keer in gebruik worden genomen. Voor de mannen zien we een grote piek op de leeftijd van 16-26 jaar, met duidelijke uitschieters op de leeftijd van 19-21 jaar. Bij de vrouwen zien we eveneens een piek vanaf 16 jaar, die loopt tot ongeveer 25 jaar.



Figuur 4: Het aantal doden en zwaargewonden per 100.000 inwoners, onderverdeeld naar leeftijd en geslacht (Vlaams Gewest, gemiddelde 2011-2013) ¹

Het is dus duidelijk dat jonge bestuurders een belangrijke risicogroep en dus een aandachtspunt voor het verkeersveiligheidsbeleid blijven vormen. Dit is zeker zo wanneer men niet enkel de slachtoffers beschouwt binnen deze specifieke categorie, maar ook de slachtoffers bij de tegenpartij van aanrijdingen met een jonge autobestuurder. Dat blijkt ook uit de recentste gegevens van de Verkeersveiligheidsbarometer, waar bij ongevallen met een jonge autobestuurder in 2014 terug meer doden ter plaatse werden opgetekend. Bovendien zijn de cijfers voor het 1e semester van 2015 bijzonder negatief, aangezien het aantal doden ter plaatse hoger ligt dan voor dezelfde periode tijdens de voorbije drie jaren (zie figuur 5).

¹ Bron: AD Statistiek / Infografie: IMOB



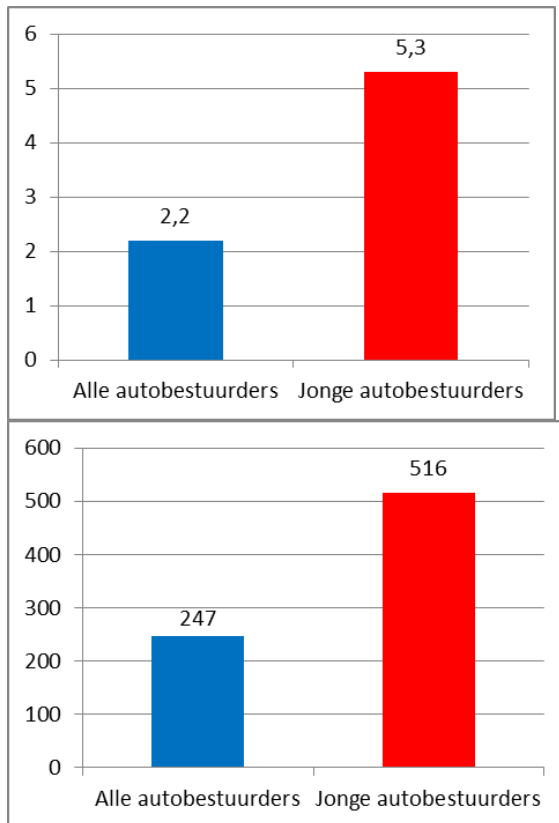
Figuur 5: Evolutie van het aantal doden ter plaatse bij ongevallen met een jonge autobestuurder (Vlaams Gewest, 2012-2015 (1^e semester))²

Voor het jaar 2013 beschikken we over de volledige dataset aan ongevalsgegevens. Bekijken we deze in detail, dan merken we dat Vlaanderen in 2013, 4883 letselongevallen telde waarbij minstens één jonge autobestuurder tussen 18 en 25 jaar betrokken was. Bij autobestuurders in die leeftijdsgroep vielen 32 verkeersdoden en 2711 gewonden. Jonge autobestuurders zijn daarmee betrokken in ongeveer 1 op 5 letselongevallen (21,9%) en vertegenwoordigen 8,3% van het totale aantal verkeersdoden en 9,3% van het totale aantal gewonden in Vlaanderen.

Jonge autobestuurders blijven met andere woorden een belangrijke risicogroep in het verkeer, goed voor 5,3 verkeersdoden en 516 gewonden per 100.000 inwoners uit de betrokken leeftijdscategorie (zie figuur 6). Ter vergelijking: het gemiddelde voor alle autobestuurders samen bedraagt 2,2 verkeersdoden en 247 gewonden per 100.000 inwoners (cijfers 2013). Per hoofd van de bevolking tellen jonge autobestuurders dus meer dan dubbel zoveel verkeersdoden en gewonden dan het gemiddelde voor alle autobestuurders samen.³

² Verkeersveiligheidsbarometer voor 2015 (1^e semester) - BIVV

³ FOD Economie AD Statistiek



Figuur 6: Aantal verkeersdoden (links) en aantal gewonden (rechts) per 100.000 inwoners voor jonge autobestuurders en alle autobestuurders respectievelijk (FOD Economie, AD Statistiek, 2013)

Het ontbreekt de beginnende automobilist aan verkeersinzicht en hij kan de taken die hij in het verkeer aangaat, nog niet goed afstemmen op de eigen capaciteiten. Dit houdt verband met een overschatting van de eigen vermogens, een onderschatting van de gevaren en een hang naar spanning en sensatie. Zowel leeftijd als rijervaring spelen hierbij een rol. Uit onderzoek wordt dan ook duidelijk dat het ongevalsrisico het hoogst is in de eerste periode dat de nieuwe bestuurder zelfstandig rijdt, na het behalen van het rijbewijs.

In een aantal landen maakt een tweedefasetraining al verplicht deel uit van het opleidingstraject, zoals in Finland, Luxemburg, Oostenrijk, Estland en Zwitserland. In Oostenrijk zijn positieve resultaten behaald met een verplichte voortgezette rijopleiding. De eerste analyses tonen een gemiddelde afname van 28% per jaar in het aantal letselongevallen met jonge automobilisten. We moeten hierbij de kanttekening plaatsen dat het hier gaat om een cursus waarbij de jonge automobilisten op drie momenten na het behalen van het rijbewijs terug moeten komen.

5 Beleidsdoelstelling

Op 4 december 2015 werd de conceptnota over de hervorming van de rijopleiding B goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De invoer van een terugkoment werd ook al in de conceptnota naar voor geschoven.

De gedachte achter een terugkommoment of de voortgezette rijopleiding voor beginners is dat lessen in verkeersinzicht en zelfinzicht als automobilist tijdens de (aller)eerste fase van de rijopleiding nog onvoldoende effect hebben. Daarvoor is enige rijervaring als zelfstandig automobilist een grote meerwaarde. Met een voortgezette rijopleiding wordt beoogd de risicoperceptie van beginnende bestuurders te verbeteren en de risicoacceptatie te verminderen, zelfoverschatting tegen te gaan en het verkeersinzicht te bevorderen. In

Om deze reden werd er voor gekozen om kort na het behalen van het definitief rijbewijs een verplicht terugkommoment in te passen in de rijopleiding om de beginnende bestuurders een beter besef bij te brengen van bepaalde verkeersrisico's, hun zelfbewustzijn verder te ontwikkelen en hen in staat te stellen om de eigen sterktes en zwaktes voldoende in te schatten en ervaring uit te wisselen onder groepsgenoten in een lerende omgeving.

6 Opties

→ Nuloptie: voorzetting van een bestaande toestand

Geen terugkommoment invoeren

→ Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

Invoering van een terugkommoment

De risicoperceptie van beginnende bestuurders verbeteren en de risicoacceptatie verminderen, zelfoverschatting tegengaan en het verkeersinzicht bevorderen.



→ Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Invoering van een tweedefasetraining bestaande uit meerdere terugkommomenten

In deze optie zou de nieuwe bestuurder meerdere keren een terugkommoment moeten volgen, naar analogie met de tweedefasetraining in bijvoorbeeld Oostenrijk.

7 Analyse van de effecten

Doelgroepen

Kinderen en jongeren

Mensen in armoede

Nuloptie

Effectbeschrijving

Aangezien het net in de fase na het behalen van het rijbewijs is dat er een verhoogd risico optreedt, zal het ongevallencijfer in de nuloptie met hoge waarschijnlijkheid niet significant dalen.

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen		nadelen	
	omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
Jongeren	geen		ongevallencijfers blijven stabiel	

Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

Effectbeschrijving

Verbetering van de risicoperceptie, vermindering van de risicoacceptatie, tegengaan van zelfoverschatting en



bevordering van het verkeersinzicht.

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen		nadelen	
	omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
Jongeren	daling van ongevallencijfers		een extra onderdeel in de rijopleiding	

Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Effectbeschrijving

Uitgebreide tweedefasetraining, met naar waarschijnlijkheid dezelfde effecten als in optie 2, mogelijk in een hogere graad.

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen		nadelen	
	omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
Jongeren	daling van ongevallencijfers		meerdere extra onderdelen in de rijopleiding	

8 Vergelijking van de opties

De voornaamste doelstelling is het verbeteren van de verkeersveiligheid en het verminderen van het aantal ongevallen met nieuwe bestuurders. De nuloptie zal hier niet voor zorgen en is dus geen reële optie.

Verder wordt de inspanning die moet worden geleverd en de kostprijs in rekening gebracht. Bijgevolg werd de nieuwe beleidsmaatregel gekozen.

9 Uitvoering

Het decreet zal uiterlijk op 1 januari 2018 in werking treden.

Voor de uitvoering van het decreet zal een Besluit van de Vlaamse Regering worden genomen.



Naar schatting zullen elk jaar vijfenzeventigduizend nieuwe houders van een rijbewijs het terugkommoment moeten volgen. Het is moeilijk te voorspellen hoeveel van hen het terugkommoment te laat of niet zullen volgen. Voor de opvolging van inbreuken (zie stroomschema) zal een bijkomende VTE (niveau C of B) nodig zijn.

10 Administratieve lasten

Er zijn geen bijkomende administratieve lasten.



11 Handhaving

Het decreet voorziet toezicht op de naleving van het decreet door Vlaamse ambtenaren. Deze zullen worden aangeduid bij besluit van de Vlaamse Regering.



Deze ambtenaren zullen aangesteld worden binnen de afdeling van het departement Mobiliteit en Openbare Werken die instaat voor toezicht op de rijopleiding.

Indien geen gevolg wordt gegeven aan de aanmaning, kan het Parket beslissen tot vervolging. Bij niet-vervolging door de Procureur des Konings, zal een administratieve boete kunnen worden opgelegd.

Zie het stroomschema in bijlage.

12 Evaluatie

De ongevallencijfers worden permanent gemonitord door het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid.



De hervorming van de rijopleiding in het algemeen maakt deel uit van de onderzoeksagenda van het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid. De timing van de evaluatie is nog niet bepaald.

13 Consultatie

Externe consultatie



De verschillende onderdelen van de hervorming van de rijopleiding kwam tot stand in samenspraak met de Werkgroep Rijopleiding. In deze werkgroep zetelen vertegenwoordigers van Ambrassade, Gezinsbond, Federdrive, rij scholen, rijvaardigheidstraininginstituten, KU Leuven, de FOD Mobiliteit en Vervoer, BIVV, Cevora, GOCA, examencentra, U Hasselt, Assuralia, Defensie, KWB, Touring en VSV.

14 Contactinformatie

barbara.declerck@mow.vlaanderen.be