



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.618/1/V
van 25 september 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de manier waarop een klantvriendelijke en dienstbare overheid op een billijke manier kan omgaan met vergissingen van burgers’

Op 22 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 augustus 2026,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de manier waarop een klantvriendelijke en dienstbare overheid op een billijke manier kan omgaan met vergissingen van burgers’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2026.

*

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe in het Bestuursdecreet van 7 december 2018 in een regeling te voorzien die bepaalde overheidsinstanties toelaat in individuele dossiers vergissingen van burgers te herstellen door af te wijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen.

Hiertoe wordt aan titel II van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 een hoofdstuk 6 ('Billijke omgang met vergissingen van burgers') toegevoegd, dat de artikelen II.89 tot II.91 bevat (artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp).

In het ontworpen artikel II.89 wordt bepaald op welke overheidsinstanties het voormelde hoofdstuk van toepassing is.

Die overheidsinstanties worden gemachtigd te bepalen dat ze in een individueel geval kunnen beslissen om een vergissing die een burger te goeder trouw heeft begaan, te herstellen door, als dat voor dat herstel noodzakelijk is, af te wijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen die voortvloeien uit decretale of reglementaire bepalingen. Er wordt bepaald onder welke voorwaarden de overheidsinstantie die bevoegdheid kan uitoefenen en op welke vergissingen ze niet van toepassing is (ontworpen artikel II.90).

In het ontworpen artikel II.91 wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de ontworpen regeling gepaard gaat.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Luidens het ontworpen artikel II.90, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 *kan* een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.89 bij algemene maatregel bepalen dat ze gebruik maakt van de in de ontworpen paragraaf twee van die bepaling vermelde bevoegdheid om in een individueel geval te beslissen een vergissing die een burger te goeder trouw heeft begaan, te herstellen door, als dat voor dat herstel noodzakelijk is, af te wijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen die voortvloeien uit decretale of reglementaire bepalingen.

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

Uit die bepaling blijkt dat het de betrokken overheidsinstanties vrij staat om al dan niet van die mogelijkheid gebruik te maken. De toepasbaarheid van de ontworpen regeling hangt derhalve volledig af van een beleidskeuze van die overheidsinstanties.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Met dit ontwerpdecreet wordt beoogd een generieke, facultatieve en bijkomende bevoegdheidsgrond te verankeren in het Bestuursdecreet, meer bepaald in titel II, Relatie tussen burgers en de overheid. Die bevoegdheidsgrond laat overheidsinstanties toe om, indien zij daartoe organisatorisch hebben geopteerd, in individuele dossiers een door een burger te goeder trouw begane vergissing te herstellen door af te wijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen, voor zover dat noodzakelijk en verantwoord is.

Het ontwerpdecreet creëert geen subjectief recht op herstel in hoofde van de burger en legt geen verplichting op aan overheidsinstanties. De keuze om gebruik te maken van deze bevoegdheid berust volledig bij de betrokken overheidsinstantie en wordt vooraf op organisatorisch niveau gemaakt. Pas in een tweede stap kan, in een concreet individueel geval, worden beoordeeld of het aangewezen is om een vergissing daadwerkelijk te herstellen.”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Paragraaf 1 verankert het facultatieve opt-in-karakter van de in dit artikel opgenomen bevoegdheid. Bepaald wordt dat een overheidsinstantie bij algemene maatregel kan beslissen dat zij gebruik kan maken van de in paragraaf 2 bedoelde bevoegdheid.

De keuze voor de term ‘bij algemene maatregel’ onderstreept het generieke karakter, zoals bij een richtlijn, kaderbeslissing, raadsbeslissing of interne instructie, en dat het niet gaat om een individueel aanvechtbare bestuurshandeling. Deze paragraaf vormt aldus een eerste drempel tegen juridisering en bevestigt het vrijwillige karakter van de regeling.”

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. Door het aan de in het ontworpen artikel II.89 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties over te laten te beslissen om al dan niet gebruik te maken van de herstelbevoegdheid waarin het ontworpen artikel II.90, § 2, van hetzelfde decreet voorziet, doet de ontworpen regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen twee categorieën van burgers: enerzijds, de categorie van burgers die te goeder trouw een vergissing hebben begaan ten aanzien van een overheidsinstantie die bij algemene maatregel heeft beslist van die bevoegdheid gebruik te maken, wier vergissing kan worden hersteld door, als dat voor dat herstel noodzakelijk is, af te wijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen die voortvloeien uit decretale of reglementaire bepalingen en, anderzijds, de categorie van burgers die te goeder trouw een vergissing hebben begaan ten aanzien van een overheidsinstantie die beslist heeft niet van die bevoegdheid gebruik te maken, wier vergissing op grond van de ontworpen regeling niet kan worden hersteld.

Dat verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat is des te meer het geval nu de ontworpen regeling ertoe kan leiden dat twee gelijkaardige overheidsinstanties, bijvoorbeeld twee lokale overheden, te dien aanzien verschillende beslissingen nemen.

3.3. Gevraagd om het facultatief karakter van de ontworpen regeling te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Er is bewust niet gekozen voor een individueel afdwingbaar ‘recht op vergissing’ in hoofde van de burger, om verdere juridisering en procedurelast te vermijden. Om te komen tot een meer laagdrempelige, oplossingsgerichte en dienstbare bestuurspraktijk is daarentegen gekozen voor een facultatieve, generieke bevoegdheidsgrond.

De opt-in op organisatorisch niveau laat de individuele overheidsinstantie toe om eerst de eigen processen, risico's en noden in kaart te brengen, de afweging te maken en zich desgevallend intern voor te bereiden. De generieke bevoegdheidsgrond vormt in die zin een sluitstuk, geen beginpunt: de meest structurele oplossing voor vergissingen ligt in het voorkomen ervan, onder meer via kwalitatieve en gebruiksvriendelijke regelgeving en processen.”

3.4. In zoverre uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat met het facultatief karakter van de ontworpen regeling wordt beoogd te vermijden in een individueel “recht op vergissing” te voorzien “om verdere juridisering en procedurelast te vermijden”, moet worden vastgesteld dat uit het ontworpen artikel II.90, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 reeds voortvloeit dat het aan de betrokken overheidsinstantie toekomt om per individueel geval te beslissen om een vergissing die een burger te goeder trouw heeft begaan, te herstellen. Luidens die bepaling *kan* de overheidsinstantie afwijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen die voortvloeien uit decretale of reglementaire bepalingen “als dat voor dat herstel noodzakelijk is”. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het gebruik van het woord ‘kan’ bevestigt het discretionaire karakter van de bevoegdheid. Ook wanneer aan de voorwaarden van het artikel is voldaan, blijft het aan de overheidsinstantie om te beoordelen of herstel in het concrete geval aangewezen is. De bepaling creëert in die zin geen subjectief recht op herstel in hoofde van de burger.”

Ook al zou de herstelbevoegdheid waarin het ontworpen artikel II.90, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 voorziet, worden toegekend aan alle in het ontworpen artikel II.89 van dat decreet vermelde overheidsinstanties, zou dat in hoofde van de burger derhalve geen “recht op vergissing” doen ontstaan. Die overheidsinstanties zouden immers nog steeds, met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel, per individueel geval kunnen beslissen of er redenen zijn om van die bevoegdheid gebruik te maken.

Bijgevolg kan die doelstelling het in opmerking 3.2 vermelde verschil in behandeling niet verantwoorden.

3.5. In zoverre uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling elke overheidsinstantie in staat wil stellen voor zichzelf na te gaan of ze al dan niet in staat is de in het ontworpen artikel II.90, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde bevoegdheid uit te oefenen, kan niet worden uitgesloten dat het voor sommige van de in het ontworpen artikel II.89 van dat decreet vermelde overheidsinstanties inderdaad niet mogelijk is om die bevoegdheid uit te oefenen, hetzij gelet op de aard van die instantie, hetzij gelet op de aard van de door haar genomen beslissingen.

Het voorgaande verantwoordt echter niet dat in een facultatieve regeling wordt voorzien, vermits dat facultatieve karakter ertoe kan leiden dat een overheidsinstantie die wel degelijk in staat is die bevoegdheid uit te oefenen, alsnog beslist om dat niet te doen, waardoor een burger die een vergissing heeft begaan ten aanzien van die overheidsinstantie geen gebruik kan maken van de herstelbevoegdheid waarin de ontworpen regeling voorziet.

3.6. Indien de stellers van het voorontwerp ervan uitgaan dat het voor sommige van de in het ontworpen artikel II.89 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties onmogelijk of bijzonder moeilijk is om de herstelbevoegdheid vermeld in het ontworpen artikel II.90, § 2, uit te oefenen, hetgeen zou verantwoorden dat de ontworpen regeling niet op hen van toepassing wordt verklaard, komt het aan hen toe die instanties te identificeren en ze van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling uit te sluiten, zoals overigens al gebeurt met de Dienst van de Bestuursrechtscolleges in het ontworpen artikel II.89, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.²

Het ontworpen artikel II.90, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 moet dan ook worden aangepast in het licht van het voorgaande.

4. Het ontworpen artikel II.90, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bepaalt dat een overheidsinstantie in een individueel geval kan beslissen om een vergissing die een burger te goeder trouw heeft begaan, te herstellen door, als dat voor dat herstel noodzakelijk is, af te wijken van procedurele voorschriften, vormvereisten of termijnen die voortvloeien uit decretale of reglementaire bepalingen “voor zover zij de burger niet reeds de mogelijkheid heeft geboden om de vergissing te herstellen”.

De memorie van toelichting vermeldt hieromtrent het volgende:

“De overheidsinstantie kan slechts een beroep doen op de afwijkingsmogelijkheid wanneer zij de burger niet reeds de mogelijkheid heeft geboden om de vergissing te herstellen binnen het bestaande procedurele kader. De in paragraaf 2 bedoelde bevoegdheid kan, omgekeerd, niet worden toegepast wanneer de burger reeds door middel van een aanmaning, een ingebrekestelling of op enige andere geformaliseerde wijze is gewezen op de vergissing en de kans heeft gekregen die te herstellen.”

Gevraagd of dit impliceert dat de betrokken overheidsinstanties de burger eerst zelf de gelegenheid moeten geven de vergissing te herstellen, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel II.90, § 2, bevat geen verplichte volgorde die de overheidsinstantie actief moet doorlopen. De memorie van toelichting formuleert een uitsluitingsvoorwaarde: de rechtsgrond kan niet worden toegepast wanneer de burger reeds, via een aanmaning, een ingebrekestelling of op een andere geformaliseerde wijze, op de hoogte werd gebracht van de vergissing en de kans heeft gekregen om die zelf te herstellen binnen het bestaande procedurele kader.

Zolang de burger niet op de hoogte is gebracht van die mogelijkheid kan de overheidsinstantie, als aan de voorwaarden van artikel II.90, § 3 is voldaan, de rechtsgrond

² Een dergelijke uitsluiting in de tekst van het voorontwerp leidt er bovendien toe dat de burger op toegankelijke wijze kan weten op welke overheidsinstantie de herstelbevoegdheid waarin de ontworpen regeling voorziet, van toepassing is, hetgeen thans niet het geval is.

toepassen. De overheidsinstantie is dus niet verplicht om de burger eerst, in een afzonderlijke stap, de kans te geven de vergissing zelf te herstellen, vooraleer zij zelf tot herstel kan overgaan. Art. II.90 is het vangnet wanneer die mogelijkheid niet (meer) bestaat of niet volstaat.”

Uit het antwoord van de gemachtigde valt af te leiden dat het ontworpen artikel II.90, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 de overheidsinstantie niet verplicht om de burger eerst op de hoogte te brengen van de door hem begane vergissing en hem de kans te geven om die vergissing zelf te herstellen. Het is slechts voorzover de burger binnen het bestaande procedurele kader die mogelijkheid wordt geboden, bijvoorbeeld omdat in een voorafgaande ingebrekestelling of aanmaning wordt voorzien, dat de ontworpen regeling niet kan worden toegepast.³

Het strekt tot aanbeveling dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

5. Luidens het ontworpen artikel II.90, § 5, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 doet de ontworpen regeling geen afbreuk aan specifieke decretale of reglementaire bepalingen die voorzien in herstel-, regularisatie- of verbeteringsmogelijkheden.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande onder meer het volgende uiteengezet:

“Daarmee wordt niet beoogd om aan die sectorale bepalingen automatisch of in abstracto voorrang toe te kennen als *lex specialis*, noch om de toepassing van dit artikel in die gevallen categorisch uit te sluiten. Evenmin wordt beoogd dat de in dit artikel vervatte bevoegdheid systematisch naast of bovenop bestaande regelingen zou worden toegepast.

De bedoeling is dat de overheidsinstantie concreet nagaat of de toepasselijke decretale of reglementaire bepalingen reeds voorzien in een afdoende herstel-, regularisatie- of verbeteringsmogelijkheid. Indien dat het geval is, ligt het voor de hand dat de overheidsinstantie in beginsel gebruikmaakt van die specifieke regeling.

Slechts wanneer die bestaande mechanismen, gelet op hun reikwijdte, voorwaarden of toepassingsmodaliteiten, geen afdoende oplossing bieden om de betrokken vergissing te herstellen, kan de overheidsinstantie overwegen om een beroep te doen op de in dit artikel vervatte bevoegdheid, met inachtneming van de daarin opgenomen voorwaarden en grenzen.

Op die manier wordt vermeden dat dit artikel wordt aangewend om bestaande sectorale regelingen systematisch te omzeilen of te ‘verzachten’, terwijl tegelijk wordt gewaarborgd dat de overheidsinstantie in gevallen waarin de bestaande regelgeving geen passend antwoord biedt, toch kan optreden op een wijze die billijk, proportioneel en in overeenstemming met de doelstelling van de betrokken regelgeving is.”

³ Het gegeven dat de burger uit eigen beweging een fout of een onvolledigheid kan verbeteren of aanvullen, zoals bijvoorbeeld wordt bepaald in het ontworpen artikel 3.18.0.0.10, tweede lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 6, 2°, van het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wat betreft billijkheid inzake de toepassing van fiscale wetgeving’ waarover de Raad van State op 19 mei 2026 advies 79.076/3 heeft gegeven), lijkt daarentegen de toepassing van de ontworpen regeling niet uit te sluiten, vermits in dat geval het niet de betrokken overheidsinstantie is die de burger de mogelijkheid heeft geboden om de vergissing te herstellen.

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Wat de verhouding met de sectorale regelgeving betreft, kan de eigen opmerking van de Raad van State gevolgd worden. Artikel II.90, § 5, verduidelijkt dat dit artikel geen afbreuk doet aan specifieke decretale of reglementaire bepalingen die reeds voorzien in herstel-, regularisatie- of verbeteringsmogelijkheden. De facultatieve, generieke rechtsgrond is dan ook bewust aanvullend opgevat ten opzichte van dergelijke sectorale regelingen: waar een overheidsinstantie reeds over een afdoende sectorale regeling beschikt, ligt het voor de hand dat zij in de eerste plaats van die regeling gebruikmaakt, zodat de opt-in in het kader van dit hoofdstuk voor haar minder aan de orde zal zijn. Concrete voorbeelden zijn het voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit en het Omgevingsvergunningendecreet. Bij een omgevingsvergunningsaanvraag kan de bevoegde overheid bijvoorbeeld de aanvrager vragen om de ontbrekende gegevens of documenten alsnog toe te voegen binnen een bepaalde termijn.”

Ofschoon in de aangehaalde memorie van toelichting wordt gesteld dat het niet de bedoeling is om aan sectorale regelingen “automatisch en in abstracto” voorrang te geven, lijkt het wel de bedoeling dat de betrokken overheidsinstanties in eerste instantie gebruik maken van die regeling en dat slechts in de mate dat die regeling niet volstaat om de vergissing te herstellen,⁴ een beroep kan worden gedaan op de herstelbevoegdheid waarin het voorontwerp voorziet. Dat blijkt echter niet uit het ontworpen artikel II.90, § 5, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Die bepaling moet dan ook worden aangepast om de bedoeling van de stellers van het voorontwerp beter tot uiting te brengen.

6. Bij gebrek aan een specifieke inwerkingtredingsbepaling, treedt het aan te nemen decreet overeenkomstig artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in werking de tiende dag na die van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. De vraag rijst evenwel op welke vergissingen de ontworpen regeling kan worden toegepast, en met name of ze ook geldt voor vergissingen begaan vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet.

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“De ontworpen regeling is van toepassing op de beoordeling op voorwaarde dat op het ogenblik van de beoordeling (i) het decreet in werking is getreden en (ii) de betrokken overheidsinstantie de opt-in heeft geactiveerd. Dit ongeacht of de vergissing zich heeft voorgedaan vóór dan wel na de inwerkingtreding van het decreet of de vaststelling van de algemene maatregel. De herstelbaarheid gaat immers over het herstel van de gevolgen van een vergissing.”

Vermits de ontworpen regeling de betrokken overheidsinstanties de bevoegdheid verleent om desgevallend af te wijken van decretale of reglementaire bepalingen, mag geen twijfel bestaan over het temporele toepassingsgebied van die regeling. Er zou dan ook aan het voorontwerp een bepaling moeten worden toegevoegd waarin wordt gepreciseerd op welke gevallen de

⁴ En voor zover in het kader van die procedure de betrokken overheidsinstantie de burger niet reeds de mogelijkheid heeft geboden om de vergissing te herstellen.

herstelbevoegdheid van toepassing is waarin het ontworpen artikel II.90, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 voorziet.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 tot 5

7. Vermits het Bestuursdecreet van 7 december 2018 het laatst werd gewijzigd bij het decreet van 17 mei 2014 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat het beheren en bewaren van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft’, moet in de inleidende zin van de artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp naar dat decreet worden verwezen (in plaats van naar “het decreet van 19 april 2024”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Wouter PAS

⁵ In zoverre de gemachtigde verwijst naar “het ogenblik van de beoordeling” moet worden aangenomen dat hiermee wordt bedoeld dat de betrokken overheidsinstantie nog geen (eind-)beslissing heeft genomen, wat het mogelijk maakt eventuele vergissingen alsnog te herstellen.