

## ACTUALIA HANDHAVINGSRECHT I



# Actualia Handhavingsrecht

I

Liesbeth TODTS  
Steven VAN GARSSE  
(eds.)

Eric LANCKSWEERDT  
Gerbrand HUTS

 INTERSENTIA

Antwerpen – Gent – Cambridge

Actualia Handhavingsrecht I  
Liesbeth Todts en Steven Van Garsse (eds.)  
Eric Lanckswert en Gerbrand Huts

© 2023 Lefebvre Sarrut Belgium NV  
Hoogstraat 139/6 – 1000 Brussel

ISBN 978-94-000-1517-3  
D/2023/7849/85  
NUR 823  
Gedrukt in de Europese Unie



Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV  
Lay-out: Crius Group, Hulshout  
Omslagontwerp: Danny Juchtmans / [www.dsigngraphics.be](http://www.dsigngraphics.be)  
Omslagbeeld: estherpoon / Shutterstock

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

Dit boek is eveneens digitaal beschikbaar op [www.stradalex.com](http://www.stradalex.com) en [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be).

# INHOUD

|  |      |
|--|------|
| <i>De auteurs</i> .....                            | ix   |
| <i>Woord vooraf</i> .....                          | xi   |
| <i>Lijst van meest gebruikte afkortingen</i> ..... | xiii |

## DEEL 1.

### HANDHAVING IN HET ALGEMEEN

|  |    |
|--|----|
| Liesbeth TODTS en Steven VAN GARSSE .....  | 1  |
| I. Wat is ‘handhaving’? .....  | 2  |
| II. Waarom handhaving: doelstellingen van handhaving .....                           | 4  |
| III. Vormen van handhaving: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk .....             | 7  |
| A. Handhaving in het publiekrecht .....  | 7  |
| 1. Klassiek onderscheid tussen ‘strafrechtelijke’ en ‘bestuurlijke’ handhaving ..... | 7  |
| 2. Nuancering van dit onderscheid .....  | 9  |
| B. Privaatrechtelijke handhaving .....   | 12 |
| IV. Steeds meer (bestuurlijke) handhaving op lokaal niveau .....                     | 14 |
| A. Opkomst van een meer ‘gewapend bestuur’, ook op lokaal niveau ...                 | 14 |
| B. Oorzaken van deze opmars .....  | 17 |
| V. Opzet, verantwoording en afbakening .....   | 18 |
| VI. Plan van behandeling .....   | 21 |

## DEEL 2.

### BESTUURLIJKE HANDHAVING OP LOKAAL NIVEAU ..... 23 |

#### Hoofdstuk 1.

#### Bestuurlijke (orde)handhaving op lokaal niveau in kort bestek

|  |    |
|--|----|
| Liesbeth TODTS .....   | 25 |
| I. Voorafgaandelijke terminologische verduidelijking .....                           | 25 |
| A. Bestuurlijke handhaving .....   | 25 |
| B. Begrip ‘(lokale) openbare orde’ .....   | 25 |
| 1. Verstoring van de openbare orde .....   | 25 |
| 2. Openbare overlast .....   | 27 |
| C. Begrip ‘lokale besturen’ en ‘(lokale) bestuurlijke politie’ .....                 | 29 |
| D. Begrippen ‘gemeentelijke administratieve sancties’ en ‘politie-maatregelen’ ..... | 29 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| II.  | Organisatie van de bestuurlijke handhaving op lokaal niveau . . . . .  | 32 |
| III. | Voorwaarden voor de bestuurlijke handhaving op lokaal niveau . . . . .   | 33 |
|      | A. Legaliteitseis als <i>conditio sine qua non</i> . . . . .   | 34 |
|      | B. Proportionaliteitseis als ultieme test . . . . .  | 35 |
|      | C. Procedurele voorwaarden – <i>capita selecta</i> . . . . .   | 36 |
|      | 1. Hoorplicht . . . . .  | 36 |
|      | 2. Motiveringsplicht . . . . .   | 38 |
|      | 3. ‘ <i>Ne bis in idem</i> ’-eis . . . . .   | 39 |
| IV.  | Bevoegdheden voor de bestuurlijke handhaving op lokaal niveau . . . . .  | 40 |
|      | A. Bevoegdheid voor alles van ‘gemeentelijk belang’ . . . . .  | 40 |
|      | B. Bevoegdheden waarover lokale besturen beschikken om de<br>openbare orde te handhaven op lokaal niveau . . . . . | 43 |
|      | 1. Verordenende handhavingsbevoegdheden op lokaal niveau . . . . .   | 43 |
|      | a. Algemene verordenende bevoegdheid . . . . .   | 43 |
|      | b. Bevoegdheid voor het bepalen van (straffen en)<br>gemeentelijke administratieve sancties . . . . .              | 45 |
|      | c. Bijzondere verordeningsbevoegdheden . . . . .   | 46 |
|      | 2. Individuele handhavingsbevoegdheden op lokaal niveau . . . . .  | 47 |
|      | a. Algemene uitvoerende bevoegdheid . . . . .  | 47 |
|      | b. Zelfstandige handhavingsbevoegdheid . . . . .   | 48 |
|      | c. Bijzondere handhavingsbevoegdheden . . . . .  | 48 |
|      | d. Sanctieopleggende bevoegdheden . . . . .  | 51 |
| V.   | Schematisch overzicht . . . . .  | 53 |

## Hoofdstuk 2.

### Bestuurlijke handhaving en de aanpak van (lokale) georganiseerde criminaliteit

|      |  |     |
|------|--|-----|
|      | Gerbrand HUTS, Liesbeth TODTS en Steven VAN GARSSE . . . . .   | 59  |
| I.   | Inleiding . . . . .  | 59  |
| II.  | Bestuurlijke handhaving in de context van georganiseerde<br>criminaliteit: begrip en doel . . . . .  | 62  |
|      | A. Begrip: bestuurlijke handhaving van ‘georganiseerde criminaliteit’ . . . . .  | 62  |
|      | 1. Overzicht . . . . .   | 62  |
|      | 2. Onderscheid tussen de begrippen ‘bestuurlijke handha-<br>ving’, bestuurlijke aanpak van ‘georganiseerde criminali-<br>teit’ en ‘gewapend bestuur’ . . . . . | 75  |
|      | B. Doel . . . . .  | 77  |
| III. | De ontwikkeling en evolutie van een bestuurlijke handhavings-<br>cultuur van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België . . . . .                     | 79  |
|      | A. Trans-Atlantische invloeden . . . . .   | 80  |
|      | B. Nederland . . . . .   | 84  |
|      | C. België . . . . .  | 100 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| D.  | Historische Europese invloeden op het bestuurlijk hand-<br>havingsbeleid van georganiseerde criminaliteit in België<br>(en Nederland) . . . . .      | 115 |
| IV. | Het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium op lokaal niveau ter<br>bestrijding van georganiseerde criminaliteit: enkele instrumenten . . .           | 134 |
| A.  | Het algemene (bestuurlijke) politie-instrumentarium uit de<br>Nieuwe Gemeentewet . . . . .   | 134 |
| 1.  | Sluitings- en schorsingsbevoegdheid van de burgemees-<br>ter in geval van hoogdringendheid (art. 134 <sup>ter</sup> Nieuwe<br>Gemeentewet) . . . . . | 134 |
| 2.  | Sluitingsbevoegdheid van de burgemeester bij verstoring<br>van de openbare orde (art. 134 <sup>quater</sup> Nieuwe Gemeentewet) . . .                | 136 |
| 3.  | Sluitingsbevoegdheid van de burgemeester bij<br>mensenhandel en/of -smokkel (art. 134 <sup>quinquies</sup><br>Nieuwe Gemeentewet) . . . . .          | 139 |
| 4.  | Bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van<br>een tijdelijk plaatsverbod (art. 134 <sup>sexies</sup> Nieuwe Gemeen-<br>tewet) . . . . .    | 143 |
| 5.  | Sluitingsbevoegdheid van de burgemeester bij aanwijn-<br>gen van terrorisme (art. 134 <sup>septies</sup> Nieuwe Gemeentewet) . . .                   | 147 |
| B.  | Bijzondere bestuurlijke politie . . . . .  | 149 |
| 1.  | Bevoegdheden uit de Drugswet . . . . .   | 150 |
| 2.  | Wet 10 november 2006 betreffende de openingsuren in<br>handel, ambacht en dienstverlening . . . . .  | 155 |
| V.  | Conclusie . . . . .  | 157 |

### Hoofdstuk 3.

#### Een herstelrechtelijke benadering van bestuurlijke handhaving: kleine criminaliteit en overlast als case

|      |  |     |
|------|--|-----|
|      | ERIC LANCKSWEEEDT . . . . .  | 159 |
| I.   | Inleiding . . . . .  | 159 |
| II.  | Handhaving . . . . .   | 162 |
| III. | Bestuurlijke handhaving . . . . .  | 163 |
| IV.  | Herstelrecht . . . . .   | 164 |
| A.   | Basisprincipes . . . . .   | 164 |
| B.   | Wettelijke verankering . . . . .   | 168 |
| V.   | Terugkoppeling naar bestuurlijke handhaving . . . . .                                    | 172 |
| VI.  | Bestrijding van overlast en kleine criminaliteit . . . . .                               | 174 |
| A.   | De GAS-wetgeving . . . . .   | 174 |
| B.   | Omschrijving, kenmerken en doel van de bemiddeling . . . . .                             | 177 |
| C.   | Facultatief aanbod voor meerderjarigen, verplicht aanbod<br>voor minderjarigen . . . . . | 178 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| D.    | De bemiddelaar of bemiddelingsdienst . . . . .   | 179 |
| E.    | Bemiddeling tussen overtreder en slachtoffer . . . . .                                     | 180 |
| F.    | Inhoud bemiddeld akkoord . . . . .   | 181 |
| G.    | Procedure . . . . .  | 183 |
| H.    | Gevolgen van het bemiddelingsakkoord . . . . .   | 184 |
| I.    | Ouderlijke betrokkenheid . . . . .   | 185 |
| J.    | Ruime beleidsmarge voor gemeenten . . . . .  | 186 |
| VII.  | Is een herstelrechtelijke benadering bestuurlijke handhaving te<br>veralgemenen? . . . . . | 188 |
| A.    | Conceptuele mogelijkheid van een bestuurlijk herstelrecht . . . . .                        | 188 |
| B.    | Juridische verhouding tussen herstelrechtelijke afhandeling en<br>sanctionering . . . . .  | 189 |
| C.    | Wenselijkheid bestuurlijk herstelrecht . . . . .   | 192 |
| D.    | Wenselijkheid en mogelijke inhoud wettelijke regeling . . . . .                            | 193 |
| E.    | Visievorming . . . . .   | 195 |
| F.    | Verder onderzoek . . . . .   | 198 |
| VIII. | Conclusies . . . . .   | 199 |

**Hoofdstuk 4.**

**Bestuurlijke (lokale) handhaving en de inzet van private instanties:  
snelheidsovertredingen als case**

|      |   |     |
|------|---|-----|
|      | Liesbeth TODTS en Steven VAN GARSSE . . . . .   | 201 |
| I.   | Inleiding . . . . .   | 201 |
| II.  | De handhaving van de (lokale) openbare orde en verkeersveilig-<br>heid in kort bestek . . . . . | 202 |
| III. | De inzet van private instanties bekeken vanuit het (lokale)<br>ordehandhavingsrecht . . . . .   | 206 |
| IV.  | De inzet van private instanties bekeken vanuit het overheids-<br>contractenrecht . . . . .      | 211 |
| V.   | Conclusie: naar een privatisering van de bestuurlijke (orde)hand-<br>having? . . . . .          | 214 |



## DE AUTEURS

**Liesbeth Todts (ed.)** is docent bestuursrecht aan de Universiteit Gent en verbonden als wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit Antwerpen. Daarnaast is zij werkzaam als advocaat aan de Balie Brussel (Van Olmen & Wynant). Ze promoveerde met het proefschrift “Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader?”. Haar expertise situeert zich in het algemeen bestuursrecht, de bestuurlijke besluitvorming, het recht van de lokale besturen, de publiekrechtelijke handhaving (bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving) en de mensenrechten en de doorwerking ervan op het nationaal bestuursrecht.

**Steven Van Garsse (ed.)** is hoogleraar aan de Universiteit Hasselt en hoofddocent aan de Universiteit Antwerpen. Hij is tevens advocaat aan de Balie Brussel (Equator Advocaten). Steven promoveerde met het proefschrift “De concessie in het raam van de publiek-private samenwerking: een analyse van het openbaar en het privaat domein, van de domeinconcessies, de concessies van openbare werken en de concessies van openbare diensten en hun aanbesteding”. Hij is gespecialiseerd in overheidsopdrachten, concessies, PPS, openbaar domein en verzelfstandiging van overheidsorganisaties.

**Eric Lanckswert** is hoofddocent aan de universiteiten van Hasselt en Gent. Hij promoveerde met een proefschrift over burgerparticipatie op het lokale bestuursniveau. Zijn onderzoek spitst zich daarop toe, evenals op vernieuwingen in de rechtspraak, toegepaste ethiek en onderhandelen en bemiddelen.

**Gerbrand Huts** werkte als doctoraatsbursaal aan de Universiteit Hasselt, waar hij onderzoek deed naar de bestuurlijke handhaving door lokale besturen in Vlaanderen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Hij is nu werkzaam als AML (Anti-Money Laundering) analyst bij KBC Bank & Verzekering.



## WOORD VOORAF

Zonder handhaving geen regelgeving. In een samenleving is het noodzakelijk dat de uitgevaardigde regelgeving wordt gecontroleerd en wordt afgedwongen en dus dat er wordt gehandhaafd. Opvallend is dat het handhavingsrecht tot hertoe eerder weinig tot niet als apart of overkoepelend thema binnen het recht is onderzocht. Een rechtsdomeinoverschrijdend perspectief is nochtans aangewezen, voor een volledig begrip van en onderzoek naar handhaving. Handhaving raakt immers potentieel aan elk rechtsdomein.

Het boek *Actualia Handhavingsrecht* biedt een eerste bijdrage aan een meer alomvattend en rechtsdomeinoverschrijdend onderzoek naar het actueel handhavingsrecht in België, met een focus op het federale en Vlaamse niveau. Gelet op de omvang en het opzet van dit onderzoek, is gekozen voor een meer transversale benadering, waarbij relevante en actuele leerstukken voor het handhavingsrecht doorheen verschillende rechtsdomeinen worden besproken.

Dit eerste boek gaat over het leerstuk van de *handhaving op lokaal niveau*. Handhaving op lokaal niveau zit immers in de lift, in het bijzonder de bestuurlijke handhaving op lokaal niveau. Het bestuurlijk lokaal handhavingsrecht is in volle evolutie. Actuele vraagstukken zoals de bestuurlijke aanpak van lokale georganiseerde criminaliteit, de doorwerking van het herstelrecht in de bestuurlijke handhaving op lokaal niveau en de inzet van ook private instanties in de lokale bestuurlijke handhaving komen hierbij aan bod (deel 2).

In een vervolpublicatie, in de vorm van een tweede boek dat nog op komst is, wordt het onderzoek opengetrokken naar het lokaal handhavingsrecht in ook andere beleidsterreinen en de actuele ontwikkelingen aldaar. Zo wordt ingegaan op onder andere de milieuhandhaving op lokaal niveau, de handhaving in de ruimtelijke ordening en de rol van het lokaal bestuur, de woningkwaliteitsbewaking op lokaal niveau en de handhaving op lokaal niveau via fiscaal recht (deel 3).

Voor een goed begrip van het actuele handhavingsrecht is het evenwel noodzakelijk om in een eerste deel in te gaan op het begrip handhaving in het algemeen. We gaan na wat handhaving precies inhoudt, welke doelstellingen ermee (kunnen) worden nagestreefd en in welke vorm(en) handhaving zich kan voordoen (deel 1).

Op die manier willen we inzicht bieden in de actuele stand van zaken van het (lokaal) handhavingsrecht doorheen verschillende domeinen, aangevuld met nieuwe ideeën en inzichten inzake handhaving. Het boek is niet opgevat als een overzichtswerk waarin de verschillende handhavingssystemen in de diverse domeinen van het recht in detail worden besproken. Daarvoor verwijzen we naar de reeds bestaande literatuur binnen het eigen rechtsdomein. We focussen ons daarentegen op een aantal actuele vraagstukken en ontwikkelingen zoals die zich voordoen in het hedendaags (lokaal) handhavingsrecht. Hierbij hebben we er zoveel als mogelijk naar gestreefd het boek te laten aansluiten bij vraagstukken die ook relevant zijn voor de juridische praktijk. Het boek is dan ook relevant voor eenieder die in theorie en praktijk met handhaving te maken heeft.

Dit boek en de vervolpublicatie ervan maken het voorwerp uit van een vruchtbare samenwerking met verschillende auteurs-experts in het handhavingsrecht. Voor dit boek gaat onze bijzondere dank uit naar prof. dr. Eric LANCKSWERDT, voor zijn bijdrage inzake een herstelrechtelijke benadering van bestuurlijke handhaving, alsook naar dhr. Gerbrand HUTS, voormalig doctoraatsonderzoeker in het bestuursrecht aan de Universiteit Hasselt. Zijn onderzoek naar de bestuurlijke handhaving in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau vormde mee het noodzakelijke voorbereidende werk voor de totstandkoming van dit boek. Ook dank aan de twee (anonieme) reviewers die het boek hebben willen beoordelen en hebben voorzien van waardevolle commentaren en suggesties. Tot slot past nog een woord van dank aan uitgeverij Intersentia, voor de aangename samenwerking die heeft geleid tot dit mooie resultaat.

Prof. dr. Liesbeth TODTS

Prof. dr. Steven VAN GARSSE

## LIJST VAN MEEST GEBRUIKTE AFKORTINGEN

|           |   |
|-----------|---|
| ABBB      | algemene beginselen van behoorlijk bestuur  |
| APV       | Algemene Plaatselijke Verordening   |
| ARIEC     | Arrondissementeel Informatie- en Expertisecentrum   |
| BW        | Burgerlijk Wetboek  |
| BS        | Belgisch Staatsblad   |
| DIOB      | Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen                                     |
| ENAA      | <i>European Network on the Administrative Approach tackling serious and organised crime</i> |
| EUCPN     | <i>European Crime Prevention Network</i>  |
| EURIEC    | Euregionaal Informatie- en Expertisecentrum   |
| GAS       | gemeentelijke administratieve sancties  |
| GwH       | Grondwettelijk Hof  |
| EHRM      | Europees Hof voor de Rechten van de Mens  |
| EVRM      | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens  |
| KIV       | Kadernota Integrale Veiligheid  |
| LIEC      | Landelijk Informatie- en Expertisecentrum   |
| MvT       | memorie van toelichting   |
| NVP       | Nationaal Veiligheidsplan   |
| NYS-OCTF  | <i>New York State Organized Crime Task Force</i>  |
| PVAGM     | Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad  |
| RIEC      | Regionaal Informatie- en Expertisecentrum   |
| RvS       | Raad van State  |
| VNG       | Vereniging van Nederlandse Gemeenten  |
| Wet BIBOB | Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur                         |

