

# INHOUD

<b>Woord vooraf</b>	V
<b>Inhoud</b>	VII
<b>Afkortingen</b>	XIII
<b>DEEL I. Bestuurlijke handhaving in vogelvlucht</b> <i>door Ingrid Opdebeek en Stéphanie De Somer</i>	
<b>Hoofdstuk I. Inleiding</b>	3
1. Handhaving: een samenwerking tussen rechters, besturen en ... burgers	3
2. Maar een groeiende trend naar bestuurlijke handhaving	4
3. Verregaande handhavingsbevoegdheden, gekenmerkt door een grote discretionaire bevoegdheid en de afwezigheid van kaderregeling	4
4. Grote internationale en Europese invloed op het handhavingsrecht	6
5. Plan van de bijdrage	7
<b>Hoofdstuk II. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium</b>	8
1. Twee fasen in de handhaving: 'toezicht' <i>versus</i> de reactieve handhaving	8
2. Diversiteit in terminologie en classificaties	9
3. Bestuurlijke sanctie	9
4. Zachte <i>versus</i> harde bestuurlijke handhaving	11
5. Probleemverhelpende <i>versus</i> bestraffende bestuurlijke handhaving	12
6. Samenvattend schema bestuurlijk handhavingsinstrumentarium	16
<b>Hoofdstuk III. Bestuurlijke <i>versus</i> strafrechtelijke handhaving</b>	17
1. Inleiding	17
2. Bestuurlijke handhaving als substituut voor strafrechtelijke handhaving: de exclusieve bestuurlijke handhaving	18
3. Bestuurlijke handhaving als vangnet bij een gebrek aan strafrechtelijke handhaving: de alternatieve bestuurlijke handhaving	19
4. Cumul van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving?	19
<b>Hoofdstuk IV. Actoren in het handhavingsrecht</b>	23
1. Toezichthouders	23
2. Overheden bevoegd voor de reactieve handhaving	24
3. Adviesorganen	24
<b>Hoofdstuk V. Bestaat er een rechtsplicht tot bestuurlijke handhaving?</b>	26
<b>Hoofdstuk VI. Rechtsbescherming tegen bestuurlijke handhaving</b>	30
1. Een versplinterde rechtsbescherming	30
2. Invloed van artikel 6 EVRM op de rechtsbescherming	32
<b>Hoofdstuk VII. Conclusies en toekomstperspectieven</b>	37

## DEEL II. Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend bestuurlijk handhaven: *what's in a name* of relevant onderscheid?

door Ingrid Opdebeek en Annelien Stijleman

<b>Hoofdstuk I. Afbakening, probleemstelling en onderzoeksvragen</b>	41
<b>Hoofdstuk II. Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven</b>	43
1. Belangrijkste onderscheid: het al dan niet bestraffend oogmerk en de gevolgen daarvan voor het legaliteitsbeginsel	45
1.1. <i>Ambtenarenrecht</i>	45
1.2. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	47
1.3. <i>Detentierecht</i>	50
1.4. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	54
1.5. <i>Omgevingsrecht</i>	56
A. <i>Inleiding: afwezigheid van een geïntegreerd handhavingskader in het omgevingsrecht</i>	56
B. <i>Het bestraffend handhaven: (bijna) uitsluitend via geldboeten</i>	59
C. <i>Het probleemverhelpend handhaven via 'maatregelen'</i>	60
1° <i>Maatregelen in het milieurecht</i>	61
2° <i>Maatregelen in het ruimtelijkeordeningsrecht en het onroerenderfgoedrecht</i>	63
D. <i>Specifiek voor het milieurecht: probleemverhelpend handhaven via 'veiligheidsmaatregelen' die geen overtreding vereisen</i>	64
1.6. <i>Conclusies</i>	65
2. Inhoud en gevolgen van bestraffende <i>versus</i> probleemverhelpende handhavingsbesluiten: meestal verschillend, maar soms (bijna) identiek	67
2.1. <i>Ambtenarenrecht</i>	67
2.2. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	67
2.3. <i>Detentierecht</i>	68
2.4. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	68
2.5. <i>Omgevingsrecht</i>	68
2.6. <i>Conclusie</i>	69
3. Samenvattend schema onderscheid bestraffend en probleemverhelpend handhaven	70
4. Wie kwalificeert (finaal) het handhavend optreden als bestraffend of probleemverhelpend?	72
<b>Hoofdstuk III. Gevolgen van het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend bestuurlijk handhaven</b>	75
1. Gevolgen van het onderscheid voor de kwalificatie als straf in de zin van artikel 6 EVRM en de toepasselijkheid van de hieraan verbonden waarborgen	75
1.1. <i>Inleiding</i>	75

A. <i>Belang van de kwalificatie als straf in de zin van artikel 6 EVRM</i>	75
B. <i>Criteria ter bepaling van het begrip ‘straf’ in de zin van artikel 6 EVRM</i>	76
C. <i>Relevantie voor het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven</i>	77
1.2. <i>Toepassing op de subsectoren</i>	77
A. <i>Ambtenarenrecht</i>	77
B. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	78
C. <i>Detentierecht</i>	78
D. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	79
E. <i>Omgevingsrecht</i>	80
1.3. <i>Conclusies</i>	82
2. <i>Gevolgen van het onderscheid voor de combineerbaarheid van bestraffend en probleemverhelpend handhaven</i>	82
2.1. <i>Ambtenarenrecht</i>	83
2.2. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	83
2.3. <i>Detentierecht</i>	83
2.4. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	84
2.5. <i>Omgevingsrecht</i>	84
3. <i>Gevolgen van het onderscheid voor de preventieve rechtsbescherming</i>	85
3.1. <i>Rechten van de verdediging en de hoorplicht</i>	86
A. <i>Ambtenarenrecht</i>	87
B. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	88
C. <i>Detentierecht</i>	89
D. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	90
E. <i>Omgevingsrecht</i>	91
F. <i>Conclusies</i>	92
3.2. <i>Evenredigheidsbeginsel</i>	92
A. <i>Ambtenarenrecht</i>	93
B. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	93
C. <i>Detentierecht</i>	94
D. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	95
E. <i>Omgevingsrecht</i>	96
F. <i>Conclusies</i>	97
3.3. <i>Formelemotiveringsplicht</i>	97
A. <i>Ambtenarenrecht</i>	98
B. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	99
C. <i>Detentierecht</i>	100
D. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	100
E. <i>Omgevingsrecht</i>	101
F. <i>Conclusies</i>	103
4. <i>Gevolgen van het onderscheid voor de bestuurlijke beroepsmogelijkheden</i>	103

4.1. <i>Ambtenarenrecht</i>	104
4.2. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	104
4.3. <i>Detentierecht</i>	104
4.4. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	106
4.5. <i>Omgevingsrecht</i>	106
4.6. <i>Conclusies</i>	107
5. Gevolgen van het onderscheid voor de jurisdictionele beroepsmogelijkheden	108
5.1. <i>Ambtenarenrecht</i>	108
5.2. <i>Onderwijsrecht (secundair onderwijs)</i>	108
5.3. <i>Detentierecht</i>	109
5.4. <i>Gemeentelijk openbareordehandhavingsrecht</i>	110
5.5. <i>Omgevingsrecht</i>	111
A. <i>Jurisdictioneel beroep tegen de bestuurlijke boetes</i>	111
B. <i>Jurisdictioneel beroep tegen het probleemverhelpend handhavend optreden</i>	112
5.6. <i>Conclusies</i>	113
6. Samenvattend schema gevolgen van het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven	114
<b>Hoofdstuk IV. Conclusies</b>	116
1. Rechtszekerheid over het universeel karakter van het onderscheid bestraffend en probleemverhelpend optreden	116
2. Rechtsonzekerheid qua juridisch instrumentarium en qua terminologie	116
3. Een vrij gelijklopende preventieve rechtsbescherming ongeacht de aard van de handhavingsmaatregel	117
4. Een versplinterd landschap qua repressieve rechtsbescherming	118
5. Eindconclusie: nood aan een algemeen regelgevend kader	118

## **DEEL III. Grenzen aan de discretionaire bevoegdheid in handhavingszaken. Capita selecta**

<b>Hoofdstuk I. Legaliteit, discretionaire bevoegdheid en de rol van <i>soft law</i> in de bestuurlijke handhaving</b>	121
<i>door Stéphanie De Somer en Silke Chantrain</i>	
1. Inleiding	121
2. Het spanningsveld bij handhaving tussen legaliteit, discretionaire bevoegdheid en transparantie	121
2.1. <i>Legaliteit en discretionaire bevoegdheid in het bestuurlijk handhavingsrecht</i>	121
2.2. <i>Toenemende vraag naar rekenschap en transparantie</i>	125
3. Beleidskaders in handhavingszaken: werkdefinitie, buitenlandse inspiratie en Belgische voorbeelden	126

3.1. <i>Werkdefinitie</i>	126
3.2. <i>Buitenlandse inspiratie</i>	127
3.3. <i>Belgische voorbeelden</i>	129
4. Mogelijkheid/bevoegdheid tot het opstellen van beleidskaders inzake bestuurlijke handhaving	132
5. Wijzigbaarheid van beleidskaders en hun werking in de tijd	137
6. Juridische waarde van beleidskaders binnen de bestuurlijke handhaving	139
6.1. <i>Plicht om rekening te houden met het beleidskader voor het bestuur tot wie het is gericht</i>	139
6.2. <i>Relatief bindende kracht in de relatie tot de bestuurdde</i>	141
7. Toegevoegde waarde en voordelen van beleidskaders binnen de bestuurlijke handhaving	143
8. Openbaarheid van beleidskaders binnen de bestuurlijke handhaving	145
9. Praktijkanalyses van de impact van beleidskaders op de individuele besluitvorming	147
9.1. <i>Schets van het boetekader van de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid (AHH)</i>	147
9.2. <i>Doel, selectie van de besluiten en werkwijze</i>	149
9.3. <i>Bevindingen</i>	150
9.4. <i>Rechtsvergelijking</i>	153
9.5. <i>Conclusies en aanbevelingen</i>	154
10. Conclusies	155
11. Bijlage: lijst geselecteerde boetebeslissingen AHH	157

## **Hoofdstuk II. Het proportionaliteitsbeginsel in het gemeentelijke openbareordehandhavingsrecht: naar een meer gelijklopende proportionaliteitstoets?**

*door Liesbeth Todts*

1. Inleiding	162
2. Aard van gemeentelijke openbareordehandhavingstechnieken: bestraffend <i>versus</i> probleemverhelpend	166
3. Proportionaliteit van gemeentelijke openbareordehandhavingstechnieken	169
3.1. <i>Proportionaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het EHRM</i>	169
A. <i>Algemene proportionaliteitstoets</i>	170
B. <i>Andere proportionaliteitstoets voor bestraffende sancties in de zin van artikel 6, (1) EVRM?</i>	173
3.2. <i>Proportionaliteitsbeginsel in Nederland: een andere proportionaliteitstoets voor bestraffende bestuurlijke sancties</i>	175
A. <i>Algemene proportionaliteitstoets</i>	176
B. <i>Uitzondering in geval van bestraffende bestuurlijke sancties</i>	177
3.3. <i>Proportionaliteitsbeginsel in de rechtspraak van de Belgische Raad van State</i>	179

A. <i>Proportionaliteit van probleemverhelpende openbareordehandhavingstechnieken</i>	179
B. <i>Proportionaliteit van bestraffende openbareordehandhavingstechnieken</i>	184
C. <i>Intensiteit van de rechterlijke toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel</i>	189
4. <i>Conclusies en aanbevelingen</i>	192
<b>Hoofdstuk III. De sanctie bij schending van de redelijketermijneis bij bestuurlijke handhavingsbesluiten. Capita selecta</b>	194
<i>door Ingrid Opdebeek en Cédric Vandekeybus</i>	
1. <i>Situering van de redelijketermijneis in het bestuursrecht</i>	194
1.1. <i>Bron van de redelijketermijneis</i>	194
1.2. <i>Toepassingsgebied van de redelijketermijneis</i>	195
1.3. <i>Doelstellingen van de redelijketermijneis in het bestuursrecht in het algemeen en in het handhavingsrecht in het bijzonder</i>	197
2. <i>Wie beoordeelt het al dan niet redelijke karakter van de termijn en de sanctie?</i>	197
3. <i>Criteria ter beoordeling van het al dan niet redelijke karakter van de termijn en van (de aard van) de sanctie</i>	198
4. <i>Sanctie bij schending van de redelijke termijn bij bestuurlijke handhavingsbesluiten. Capita selecta</i>	202
4.1. <i>De sanctie bij schending van de redelijke termijn in het strafrecht: een inspiratiebron voor het bestuurlijk handhavingsrecht?</i>	202
4.2. <i>De redelijketermijneis bij bestuurlijke sancties</i>	204
A. <i>Bestuurlijke boetes bij milieumisdrijven en -inbreuken</i>	205
1° <i>België/Vlaanderen</i>	205
2° <i>Bestuurlijke geldboeten in Nederland</i>	210
3° <i>Bestuurlijke geldboeten in de Europese Unie</i>	211
4° <i>Samenvattend schema</i>	214
B. <i>Tuchtstraffen tegenover ambtenaren</i>	214
4.3. <i>De redelijketermijneis bij probleemverhelpende handhaving</i>	217
4.4. <i>Mogelijkheid tot alternatieve of subsidiaire schadeloosstelling</i>	218
5. <i>Conclusies</i>	219
5.1. <i>Zekerheid over de redelijketermijneis; onzekerheid over de sanctie</i>	219
5.2. <i>Middelen tot het versterken van de verantwoordingsplicht, de rechtszekerheid, het gelijkheidsbeginsel en de proceseconomie</i>	220
A. <i>Nood aan een afdoende formele motivering in verband met de sanctie</i>	220
B. <i>Beleidskaders opgesteld door de handhavers zelf</i>	220
C. <i>Jurisprudentiële kaders opgesteld door de bevoegde (bestuurs)rechter</i>	221
D. <i>Een algemeen wettelijk kader?</i>	222