



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Bemiddeling bij het opleggen van GAS-boetes: een mogelijke stap naar een bestuursrechtelijk herstelrecht?

Carlijn Stevens

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Eric LANCKSWERDT

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2020
2021



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Bemiddeling bij het opleggen van GAS-boetes: een mogelijke stap naar een bestuursrechtelijk herstelrecht?

Carlijn Stevens

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Eric LANCKSWEEEDT

Samenvatting

Deze masterthesis heeft als achterliggende visie de evolutie die merkbaar is bij het strafrecht. Het strafrecht heeft lange tijd de focus gelegd op het bestraffen van de dader met louter een punitief doel. De laatste decennia is er evenwel een nieuwe ontwikkeling merkbaar, door middel van de intrede van het herstelrecht.

De vraag die hierbij centraal staat in dit werkstuk is of deze ontwikkeling evenzeer kan plaatsvinden in het bestuursrecht. In het bijzonder wordt er gekeken naar de bestuurlijke handhaving bij milieuovertredingen, indien het bestuur gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een administratieve sanctie op te leggen met een punitief karakter. Dit onderzoek buigt zich over de vraag of het mogelijk is om, gelijkaardig het strafrecht, eveneens gebruik te maken van herstelrechtelijke methodes.

Het onderzoek naar de herstelrechtelijke evolutie in het bestuursrecht vertrekt vanuit de zoektocht welke methodes worden gehanteerd bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie. De bestuurlijke sanctie waarbij de herstelrechtelijke visie helder doorschemert, namelijk de bemiddeling, vormt daarbij het focuspunt van de onderzoeksvraag.

Om een antwoord te kunnen bieden op de onderzoeksvraag wordt het bestuurlijk kader betreffende milieuovertredingen onderzocht, waarbinnen het bestuur kan handelen. Binnen het milieuhandhavingskader zijn er momenteel bestuurlijke herstelmaatregelen die worden gehanteerd, evenwel hebben zij louter betrekking hebben op de feitelijke herstelling van de milieuschade die voortvloeit uit een milieuovertreding.

Ondanks dat overige essentiële kenmerken, die de kern van het herstelrechtelijke visie uitmaken, niet aan bod komen, schuilt er veel potentieel om methodes met een herstelrechtelijke visie in te voeren. Hetzij ter aanvulling hetzij ter vervanging.

Gezien de mogelijkheden die te vinden zijn in de milieuhandhaving en het ontbreken van een ratio legis om geen alternatieve maatregelen, met herstelrechtelijke kenmerken, in te voeren, heeft het herstelrecht veel potentieel en capaciteiten om binnen de bestuurlijke handhaving een heroriëntering teweeg te brengen.

Dankwoord

Deze masterthesis is tot stand gekomen gepaard gaande met vallen en opstaan. Het is het resultaat van een leerproces van lange adem samengaande met het nodige doorzettingsvermogen.

Het werk is niet tot stand gekomen op zijn eigen, er zijn vele schouders ter ondersteuning gestoken dankzij wie deze masterthesis mogelijk werd gemaakt.

Vooreerst wil ik mijn promotor bedanken, professor dr. Lancksweerd, voor zijn begeleiding en ondersteuning.

In het bijzonder gaat mijn dank uit naar degene die mij gedurende talloze studie-uren gesteund heeft, mij raad heeft gegeven en altijd een luisterend oor heeft geboden. Daarvoor en zoveel meer, een welgemeende dankbetuiging aan mijn goede vriendin en studiegenoot Jolien.

Een speciale dank gaat eveneens uit naar mijn gezin, eindeloze liefde en dank voor alle steun.

Voor mijn vader, die dit moment graag had meegemaakt.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1. Probleemstelling	1
1.2. Onderzoeksvraag	1
1.3. Methodologie	2
2. Herstelrecht, restorative justice	5
2.1. Inleiding	5
2.2. Oorsprong	5
2.3. Begrip	5
2.4. Definitie	6
2.5. Basisenmerken	7
2.5.1. Schade en behoefte	7
2.5.1.1. Het vaststellen van de schuld van de dader verschuiven naar de schade	8
2.5.1.2. Vereffenen van een rekening verschuiven naar herstellen	10
2.5.1.3. De focus van het proces verschuiven naar de partijen	11
2.5.1.4. Een misdrijf tegen de staat verschuiven naar een misdrijf tegen slachtoffers	13
2.5.2. Verplichtingen	14
2.5.3. Betrokkenheid en participatie	16
3. Herstelrecht in het strafrecht	17
3.1. Inleiding	17
3.2. Evolutie van het herstelrecht binnen het strafrecht	17
3.3. Methodes van herstelbemiddeling	18
3.3.1. Slachtofferopvang	18
3.3.2. Gemeenschapsdienst	18
3.3.3. Cirkelgesprekken	19
3.3.4. Vrijwillige slachtoffer – daderbemiddeling of herstelbemiddeling	19
3.3.4.1. Herstelbemiddeling versus bemiddelen in strafzaken	19
4. Bestuursrechtelijke handhaving	21
4.1. Inleiding	21
4.2. Bestuurlijke handhaving	21
4.3. Het openbaar bestuur	22
4.4. Handhavinginstrumenten	23
4.5. Bestuurlijke maatregelen	24
4.5.1. Bestuurlijke sanctie	25
4.5.2. Bestuurlijke maatregel versus alternatieve maatregelen	26
4.6. Rechterlijke controle	26
4.7. Wetgevend kader	26
5. De figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie	29
5.1. Inleiding	29
5.2. De gemeentelijke administratieve sanctie	29
5.3. Begrip	30
5.4. Wetgeving van de gemeentelijke administratieve sanctie: historiek	30
5.4.1. Grondslag van de GAS-wetgeving	30
5.4.2. De Wet van 13 mei 1999.	31

5.4.2.1. Artikel 135 § 2 N. Gem. W.	31
5.4.2.2. Artikel 119bis §2 N. Gem. W.	32
5.4.2.3. Nieuwe wetgeving in 2004	32
5.4.2.4. Reparatiewet van 2005 en 2007	33
5.4.2.5. Wet van 24 juni 2013	34
5.5 Doelstelling	35
5.6. Toepassingsgebied	35
5.6.1. Ratione materiae	35
5.6.2. Ratione personae	36
5.6.3. Ratione loci	36
5.7. Sancties en maatregelen	36
5.8. Alternatieve maatregelen	37
5.8.1. Gemeenschapsdienst	38
5.8.1.1. Meerderjarigen	38
5.8.1.2. Minderjarigen	38
5.8.1.3. Gevolgen	39
5.8.2. Bemiddeling	39
5.8.2.1. Meerderjarigen	40
5.8.2.2. Minderjarigen	40
5.8.2.3. Gevolgen	41
5.8.2.4. Partijen	41
5.8.2.5. Inhoud van de bemiddeling	41
5.8.2.6. De bemiddelaar	42
5.8.3. Procedure ouderlijke betrokkenheid	42
5.9. Kenmerken van het herstelrecht in de gemeentelijke administratieve boete	43
5.9.1. Gemeenschapsdienst	43
5.9.2. Bemiddeling	44
5.9.3. Procedure ouderlijke betrokkenheid	46
5.9.4. Herstelrechtelijk kader	46
6. Bemiddeling	49
6.1. Inleiding	49
6.2. Begrip	49
6.3. Kenmerken	50
6.3.1. Methodiek	50
6.3.2. Gestructureerd en gefaseerd proces	50
6.3.3. Vrijwilligheid	51
6.3.4. Vertrouwelijkheid	51
6.3.5. Neutraliteit, onafhankelijk en onpartijdig	52
6.3.6. Gericht op het conflict, niet enkel het probleem	52
6.3.7. Geen strikt juridische benadering	53
6.3.8. Gericht op samenwerking	53
6.3.9. Gericht op communicatie en ontmoeting	54
6.3.10. Gericht op belangen, bekommernissen	54
6.3.11. Creativiteit	54
6.3.12. De fases van de bemiddeling	54
6.4. De bemiddelaar	55
6.4.1. Wie kan als bemiddelaar optreden	55
6.4.2. Erkenning van bemiddelaars	56
6.4.3. Basiskenmerken van een bemiddelaar	56
7. Herstelrecht in bestuurszaken.	57
7.1. Inleiding	57
7.2. Instrumenten van de handhaving	57
7.3. Bestuursrechtelijke ordehandhavingsbevoegdheden	57
7.3.1. Algemene ordehandhavingsbevoegdheden	58
7.3.2. Bijzondere ordehandhavingsbevoegdheden	59

7.4. Mogelijkheden voor herstelrechtelijke bestuurlijke ordehandhaving	59
7.5. Hindernissen en beperkingen voor herstelrechtelijk op te treden	60
7.5.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	60
7.5.1.1. Het rechtzekerheids en vertrouwensbeginsel	61
7.5.1.2. Legaliteitsbeginsel	61
7.5.1.3. Gelijkheidsbeginsel	62
7.5.2. Soft law	62
7.6. Bemiddeling inzake bestuurszaken	63
7.6.1. Bestuurszaken	64
7.6.2. Conflicten	64
8. Herstelrechtelijke methodes bij milieuovertredingen	67
8.1. Inleiding	67
8.2. Milieuhandhaving	67
8.3. Wetgeving	67
8.4. Milieu-inbreuken en milieumisdrijven	68
8.4.1. Milieu-inbreuken	68
8.4.2. Milieumisdrijven	68
8.5. Instrumenten van het bestuurlijke optreden in het omgevingsrecht	69
8.5.1. Bestuurlijke maatregelen	69
8.5.2. Bestuurlijke sancties	70
8.5.2.1. Alternatieve bestuurlijke geldboete	71
8.5.2.2. Exclusieve bestuurlijke geldboete	71
8.5.3. Voorstel tot betaling; transactievoorstel	71
8.5.4. Bestuurlijke maatregelen versus bestuurlijke sancties	72
8.5.5. Samenloop tussen bestuurlijke maatregelen en sancties	73
8.5.5.1. Bestuurlijke maatregel en strafrechtelijke sanctie	73
8.5.5.2. Bestuurlijke maatregel en bestuurlijke sanctie	73
8.6. Facultatieve of obligatoire bevoegdheid	74
8.7. Bestuursrechtelijk kader	75
8.7.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	75
8.7.1.1. Zorgvuldigheidsbeginsel	75
8.7.1.2. Proportionaliteit en evenredigheidsbeginsel	75
8.7.1.3. Motiveringsbeginsel	76
8.7.2. Beginselen van milieubeleid	77
8.7.3. Beleidskader omgevingsrecht	77
8.8. Herstelrechtelijke kenmerken in het huidige milieubeleid	77
8.9. Mogelijkheden voor herstelrechtelijke maatregelen toe te passen	79
8.9.1. Slachtoffer	80
8.9.2. Verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen	81
8.9.2.1. Bemiddeling	82
9. Bestuursrechtelijk herstelrecht in de toekomst	83
10. Conclusie	85
Bibliografie	89

1. Inleiding

1.1. Probleemstelling

1. "De dader wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar en een geldboete van 3.500 euro", zo luidt doorgaans het vonnis van de Strafrechter. Een gevangenisstraf en het opleggen van geldboetes maken het hoofdinstrument uit van de strafrechter om een misdrijf te beteugelen. Het strafrecht wordt gekenmerkt door een bestraffend en punitief karakter. Het parket legt een straf op die erop gericht is om leed toe te voegen aan de overtreder. Het aangedane leed van het slachtoffer wordt gerechtvaardigd door het toebrengen van bijkomend leed aan de dader.

2. Het strafrecht heeft lange tijd de focus gelegd op het bestraffen van de dader. De laatste decennia is er evenwel een nieuwe evolutie merkbaar, door middel van de intrede van het herstelrecht. De ontwikkeling van het herstelrecht is de laatste jaren sterk ontwikkeld en eveneens verankerd in de strafwet. Het herstelrecht neemt verschillende vormen aan in het strafrecht.

3. Dit onderzoek vertrekt vanuit de beweging van de herstelgerichte benadering in het strafrecht en de vraag of deze ontwikkeling eveneens kan plaatsvinden in het bestuursrecht. De bestuurlijke handhaving ondervond de laatste jaren een sterke groei in het handhavingsbeleid, het bestuur evolueerde naar een gewapend bestuur. Binnen de bestuurlijke handhaving beschikt het bestuur over de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve bestuurlijke sancties, die gelijkaardig het strafrecht, over een bestraffend en punitief karakter beschikken.

4. Dit onderzoek buigt zich over de vraag of de herstelgerichte evolutie, die heeft plaatsgevonden binnen het strafrecht, eveneens kan ontwikkelen binnen het bestuursrecht, wanneer het bestuur gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een administratieve sanctie op te leggen met een punitief karakter.

1.2. Onderzoeksvraag

5. De onderzoeksvraag luidt:

Kan bemiddeling bij het opleggen van een GAS-boete een eerste stap zijn tot een bestuurlijk herstelrecht?

6. Dit onderzoek stelt zich de vraag of het herstelrecht binnen de bestuurlijke handhaving eveneens een evolutie kan ondergaan, gelijkaardig als in het strafrecht. De gemeentelijke administratieve sanctie betreft een bestuurlijke sanctie met een initieel bestraffend karakter. Evenwel bevat de figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie verschillende alternatieve maatregelen, waaronder de bemiddeling.

7.. Deze masterthesis onderzoekt in welke mate de alternatieve maatregelen bij een gemeentelijke administratieve sanctie, waaronder bemiddeling, een herstelrechtelijk karakter vertonen. De onderzoeksvraag leidt tot het verder onderzoek of de herstelrechtelijke kenmerken eveneens kunnen doordringen tot andere bestuursrechtelijke domeinen, wanneer het bestuur optreedt door middel van het opleggen van een eenzijdige administratieve bestuurlijke sancties.

8. Om dit onderzoek meer concreet te maken zal vervolgens de toepassing worden gemaakt in het licht van de milieuovertredingen. De milieuhandhaving geniet van een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij het bestuur beschikt over een uitvoeringsbevoegdheid om milieuovertredingen te beteugelen met een eenzijdige administratieve geldboete. Deze geldboete heeft gelijkaardig de gemeentelijke administratieve geldboete in eerste instantie een punitief karakter. Het onderzoek zal de juridische mogelijkheden en beperkingen onderzoeken voor een herstelrechtelijke aanpak in het kader van milieuovertredingen.

Op deze manier wordt onderzocht of de administratieve sancties, met een initieel punitief karakter, kunnen evolueren of uitgebreid worden naar een alternatief herstelrechtelijk normatief kader.

1.3. Methodologie

9. De onderzoeksvraag wordt beantwoord door grotendeels een beschrijvend onderzoek uit te voeren. Zowel het herstelrecht als de gemeentelijke administratieve sanctie worden als eerste uitvoerig geanalyseerd. Dit vormt de fundamentele basis voor de verdere uitbouw van het onderzoek. Hierbij komen onder andere het begrip, de oorsprong en de filosofie van de twee figuren aan bod.

10. Naast het beschrijvend onderzoek vormt het alsook een sociaal onderzoek. Het volgt de evolutie en de ontwikkeling van het huidig bestraffend kader naar een alternatief herstelgericht kader. Het betreft de zoektocht naar een manier om misdrijven op een andere manier te benaderen, waarbij het slachtoffer en de schade centraal staan.

11. Het beschrijvend deel van het onderzoek zal leiden tot een aantal kernprincipes van zowel het herstelrecht, als de gehanteerde methodes. Deze zullen verder onderzocht worden aan de hand van een normatief onderzoek. Dit normatief onderzoek zal analyseren of deze kernprincipes ook kunnen toegepast worden in andere bestuursrechtelijke sancties, namelijk of dit aanleiding kan geven tot een bestuursrechtelijk herstelrecht.

12. De evolutie van het herstelrecht die zal onderzocht worden vindt plaats binnen een nationaal kader. Deze masterthesis vormt geen rechtsvergelijkende studie, daar de focus ligt op de ontwikkeling van het herstelrecht die ontstaan is binnen het strafrechtelijk kader volgt naar het bestuurlijk kader binnen de Belgische wetgeving. Een rechtsvergelijkende studie is niet praktisch haalbaar binnen de omvang van dit werkstuk.

13. Dit onderzoek betreft een interdisciplinair onderzoek, het bevat juridische en niet juridische bronnen. Voornamelijk zal er gebaseerd worden op rechtsleer, in de vorm van handboeken en tijdschriften van toonaangevende auteurs binnen hun vakgebied. Dit zal worden aangevuld met wetgeving, rechtspraak en parlementaire voorbereidingen.

2. Herstelrecht, restorative justice

2.1. Inleiding

14. Het klassiek strafrechtelijk systeem is elementair gericht op de bestraffing. Het vormt een normatief kader, waarin bestraffen en sancties een adequaat instrument vormen. Ondanks de noodzaak van een strafrechtelijk systeem vormen er steeds meer nieuwe inzichten omtrent de groeiende beperkingen en tekortkomingen van dit strafrechtssysteem.¹

15. Betrokken partijen, zowel slachtoffers als daders beleven alsmaar vaker een strafproces als buitenstaanders en ervaren een gemis aan betrekking bij de gehele procedure. Dit zorgt ervoor dat partijen met verschillende vragen blijven zitten. Waarom is dit gebeurd? Hoe kon de dader zo laf zijn? Maar ook bij de dader: kan ik zeggen dat ik er spijt van heb?²

16. Het herstelrecht tracht een antwoord te bieden op deze tekortkomingen. Door de partijen centraal te plaatsen en door de focus te verschuiven van het straffen naar het herstellen van de schade. Het poogt een communicatieve ruimte te creëren waarin partijen interactief kunnen omgegaan met elkaar.³

2.2. Oorsprong

17. Het herstelrecht is geen nieuwe beweging. Het vindt zijn oorsprong in 1972 de Verenigde Staten in de vorm van slachtoffer-daderbemiddeling. Sedert de laatste dertig jaar vindt deze beweging ook steeds meer aanhang in de westerse wereld.⁴

2.3. Begrip

18. Tot op heden bestaat geen eenduidige algemeen aanvaarde definitie van het herstelrecht. Doch ondanks vele verschillende opvattingen kan men steeds een bindende kern terugvinden in de verschillende definities.⁵

¹ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 2-3.

² D. BATAILLIE en L. SOETEWY, *Herstelbemiddeling, een maatschappelijk gedragen aanbod bij strafrechtelijke conflicten*, Gent, 2016, <http://moderator.be/wp-content/uploads/2016/04/Strop-Toga-2011.pdf>, 24.

³ L. WALGRAVE, "Op zoek naar een normatief kader voor een herstelrechtelijk rechtsmodel, Een werkteks" in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden*, Leuven, Universitaire Pers, 2001, 578; D. BATAILLIE en L. SOETEWY, *Herstelbemiddeling, een maatschappelijk gedragen aanbod bij strafrechtelijke conflicten*, Gent, 2016, <http://moderator.be/wp-content/uploads/2016/04/Strop-Toga-2011.pdf>, 24.

⁴ G. BAZEMORE, M. SCHIFF, *Juvenile Justice Reform and Restorative Justice: Theory, Policy and Practice*, Portland, Willan Publishing, 2004, 27.

⁵ L. WALGRAVE, "Op zoek naar een normatief kader voor een herstelrechtelijk rechtsmodel, Een werkteks" in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden*, Leuven, Universitaire Pers, 2001, 579; G. BAZEMORE, M. SCHIFF, *Juvenile Justice Reform and Restorative Justice: Theory, Policy and Practice*, Portland, Willan Publishing, 2004, 28.

19. Het herstelrecht houdt een visie, een beweging in. Het zoekt antwoorden op misdrijven en de gevolgen ervan door zich te richten op probleemoplossend denken en herstel, eerder dan louter bestraffen van het misdrijf. Het herstelrecht of restorative justice behelst een filosofie, het geeft een reeks begeleidende vragen aan dat een alternatief kader vormt voor het klassiek strafrechtelijk systeem.⁶

20. De begeleidende vragen kunnen inhouden: hoe dient een gemeenschap te reageren op misdrijven? Wat dient er te gebeuren zodat gerechtigheid geschiedt? Deze vragen hebben het herstelrecht verder ontwikkeld en aanleiding gegeven om misdrijven en de partijen in een ander daglicht te plaatsen.⁷

2.4. Definitie

21. Zoals eerder vermeld bestaat er geen eenduidige definitie van herstelrecht, in volgende alinea's worden diverse definities van enkele vooraanstaande auteurs beschreven.

De definitie van MARSCHALL is een definitie die talrijk geciteerd wordt: "*a process whereby the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future*".⁸

Vervolgens kan dit worden vertaald: herstelrecht is een proces waarbij alle partijen met een belang in een bepaald misdrijf samenkomen om collectief een oplossing te bedenken over hoe er met de gevolgen van het misdrijf en haar implicaties voor de toekomst moet worden omgegaan.

22. ZEHR, een van de grondleggers van het herstelrecht, definieert restorative justice als: "*a process to involve, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense and to collectively identify and address harms, needs, and obligations, in order to heal and put things as right as possible*".⁹

Vertaald luidt dit: een proces waarbij, voor zover mogelijk, alle betrokken partijen met een belang bij een specifiek misdrijf samenkomen om gezamenlijk de schade, behoeften en verplichtingen te identificeren en te adresseren om zo te genezen en de zaken zo goed als mogelijk te herstellen.

⁶ E. LANCKSWERDT, "Het herstelrecht als inspiratiebron voor het bestuursrecht", *TBP* 2015, nr. 8, (463) 463; L. WALGRAVE, "Op zoek naar een normatief kader voor een herstelrechtelijk rechtsmodel, Een werkteks" in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden*, Leuven, Universitaire Pers, 2001, 578; A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 2-3.

⁷ L. WALGRAVE, "Op zoek naar een normatief kader voor een herstelrechtelijk rechtsmodel, Een werkteks" in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden*, Leuven, Universitaire Pers, 2001, 578; A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 2-3.

⁸ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 34.

⁹ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 40.

23. Er bestaan talloze pogingen tot het definiëren van het herstelrecht, de laatste die hier zal besproken worden is een definitie op grond van BAZEMORE, die herschreven werd door WALGRAVE: *“every action that is primarily oriented towards doing justice by repairing the harm that is been caused by a crime”*.¹⁰

Oftewel: *“Een visie op recht doen die prioriteit geeft aan het herstel van de schade, leed en sociale onrust die door een misdrijf zijn ontstaan.”*¹¹

2.5. Basiskenmerken

24. In het volgende onderdeel worden de basiskenmerken van het herstelrecht geanalyseerd. ZHER beschrijft het herstelrecht bestaande uit drie zuilen. De eerste zuil is die van schade en behoefte, de tweede van de verplichtingen en een derde zuil die bestaat uit betrokkenheid en participatie. Ondanks de vele, soms uiteenlopende definities van herstelrecht, kunnen we steeds een bindende kern terugvinden beschreven onder de drie zuilen.¹²

2.5.1. Schade en behoefte

25. Het herstelrecht vertrekt vanuit de veronderstelling dat een misdrijf niet noodzakelijk dient bestraft te worden, of meer bepaald, dat de bestraffing niet op de eerste plaats dient te komen. Het herstelrecht verschuift de focus van het straffen naar het herstel van de schade. Een misdrijf houdt meer in dan het louter overtreden en bestraffen van regels die zijn vastgelegd in diverse reglementen en wetgeving.¹³

26. De eerste zuil van schade en behoeften van herstelrecht houdt in dat een misdrijf wordt gedefinieerd aan de hand van de schade die wordt veroorzaakt door een misdrijf. Het tracht deze schade te herstellen eerder dan te bestraffen. Het zet de partijen centraal zodat zij hun noden en behoeften ten opzichte van elkaar kunnen uiten.¹⁴

27. Het herstelrecht heeft als doel het repressief kader van de maatschappij te verschuiven. Het zwaartepunt wordt verlegd van het bestraffen of behandelen naar herstel of compensatie voor de geleden schade. Het herstelrecht stelt het kader van conflict en oplossen in een nieuw daglicht. Dit kader plaatst de betrokken partijen hun noden en behoeften centraal.¹⁵

¹⁰ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 34.

¹¹ L. WALGRAVE, “Op zoek naar een normatief kader voor een herstelrechtelijk rechtsmodel, Een werkteks” in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden*, Leuven, Universitaire Pers, 2001, 579.

¹² A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 21.

¹³ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 18.

¹⁴ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 27.

¹⁵ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 35.

28. Wanneer een misdrijf plaatsvindt roept dit bepaalde gevoelens en veronderstellingen op. Bijvoorbeeld het gevoel van onmacht en onrechtvaardigheid. Rechtvaardigheid kan geschieden, onder het klassiek strafrechtelijk systeem, door middel van de dader te straffen. Het klassieke rechtssysteem heeft een repressief kader gevormd waarmee kan beantwoord worden aan de gevoelens die worden opgeroepen. Indien deze gevoelens en zienswijzen over misdrijven verschoven worden kan derhalve het kader verschuiven van een repressief kader naar een herstelrechtelijke kader.¹⁶

29. Het eerste gevoel of zienswijze die wordt opgeroepen houdt in dat de schuld van een dader steeds moet worden vastgesteld, daarna kan gerechtigheid plaatsvinden. Een tweede gevoel behelst dat een rekening moet worden vereffend. Deze vergelding moet steeds worden uitgevoerd door de rechtbanken. De derde zienswijze is dat het klassieke rechtssysteem de focus legt op het proces, eerder dan de partijen. Een laatste zienswijze houdt in dat een misdrijf wordt gepleegd tegen de staat. Het klassieke strafrechtelijke strafsysteem biedt een antwoord op deze gevoelens en zienswijze. Het herstelrecht gaat deze veronderstellingen trachten te verschuiven om zo een nieuw normatief kader te vormen om te kunnen reageren op misdrijven en de gevolgen ervan.¹⁷

2.5.1.1. Het vaststellen van de schuld van de dader verschuiven naar de schade

30. Indien een misdrijf plaatsvindt heerst vooreerst het gevoel van onrechtvaardigheid. Dit gevoel krijgt vorm en uit zich doordat dat de schuld van de dader moet worden vastgesteld. In het klassieke strafrechtelijk systeem staat in het proces het vaststellen van de schuld van de dader centraal. Het misdrijf wordt hierdoor gelijkgesteld met de overtreding die de dader heeft begaan. Om die reden wordt er daaropvolgend minder aandacht geschonken aan de gevolgen en de zoektocht naar een gepaste sanctie of straf. Om de schuld te bepalen ligt de focus voornamelijk in het verleden en op de feiten die het misdrijf uitmaken. Tijdens het proces zullen enkel vragen aan bod komen, omtrent de overtreding en de aansprakelijkheid, zoals: heeft de dader een overtreding begaan? Is hij of zij aansprakelijk?¹⁸

31. De schuldig bevonden persoon wordt niet enkel beoordeeld op zijn of haar gedrag. Het spreidt zich uit naar andere kwaliteiten van de persoon, een sticker, een stigma dat ze meedragen. Een misdrijf overschaduwet andere, eventuele goede, kwaliteiten van de dader. Doordat de focus wordt gelegd op het verleden en de dader, wordt een ruimer beoordelingskader uitgesloten. Dit belet om verder te kijken naar oorzaken van een misdrijf, meer bepaald wordt de sociale, economische, politieke en psychologische context van het gedrag van de dader over het hoofd gezien.¹⁹

32. De motivatie om een misdrijf te plegen is een complexe aangelegenheid. Een algemene redenering is dat personen rationele wezens zijn. Daaruit volgt dat personen steeds weloverwogen

¹⁶ *Infra* nr. 30.

¹⁷ *Infra* nr. 30.

¹⁸ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 66.

¹⁹ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 69.

beslissingen nemen. Echter hierdoor wordt de context en de oorzaak van het misdrijf in het klassieke rechtssysteem weinig in aanmerking genomen.²⁰

33. Het herstelrecht verzet zich echter tegen de visie dat een misdrijf gelijkgesteld wordt met louter de overtreding die wordt begaan. Een misdrijf houdt meer in dan een schending van een regel of een gebod dat niet is nageleefd. Het herstelrecht verlegt de focus van het misdrijf en de overtreding naar de schade die is ontstaan ten gevolge van het misdrijf. Op deze manier kan rechtvaardiging bekomen worden, zelfs zonder het vaststellen van de schuld en het bestraffen van de dader.²¹

34. De kern van herstelrecht en het fundamenteel doel streeft naar het herstellen van de schade die wordt veroorzaakt door het misdrijf. Het misdrijf wordt vervolgens niet meer beschouwd als slechts een overtreding, maar als de schade die wordt veroorzaakt aan het slachtoffer, de dader en de gemeenschap. De herstelbeweging streeft ernaar om een misdrijf anders te bekijken. Het legt het zwaartepunt echter niet op het definiëren van een misdrijf als een inbreuk op de rechtsregel. Het herstelrecht beschouwt een misdrijf als een inbreuk op personen en relaties.²²

35. Het vertrekpunt van het herstelrecht bestaat uit het identificeren van de schade en het leed dat het gevolg is van het misdrijf. Doordat het herstelrecht als beginpunt de schade hanteert die het slachtoffer geleden heeft, wordt het vaststellen van de schuld van de dader ongeschikt. Het herstelrecht kan ook in werking treden zonder dat dit aspect heeft plaatsgevonden. Het herstelrecht wijkt hiermee af van het eerste gevoel of aanname die wordt geassocieerd met het klassieke strafrechtelijk systeem. Het doel is het zwaartepunt te vestigen op enerzijds de schade en anderzijds de noden, behoeften en zorgen van het slachtoffer, evenzeer indien de dader niet bekend is.²³

36. Om de schade en het leed te herstellen dient vooreerst de schade worden vastgesteld. Dit gebeurt door de schade te omschrijven in termen van het leed en de schade die het misdrijf heeft veroorzaakt. Om de schade te bepalen wordt er in eerste instantie gekeken naar de schade aan het slachtoffer, maar ook naar de schade aan de maatschappij en naar de schade van de dader.²⁴

37. De schade waaraan het herstelrecht een antwoord op wil bieden is zeer uitgebreid. In eerste instantie wordt er gekeken naar de fysieke verwondingen en materiële schade. Daarnaast worden ook andere elementen, zoals psychologische gevolgen van het slachtoffer in aanmerking genomen. Bovendien wordt er ook aandacht geschonken aan de schade die ontstaat aan relaties. Relaties

²⁰ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 72.

²¹ G. BAZEMORE, M. SCHIFF, *Juvenile Justice Reform and Restorative Justice: Theory, Policy and Practice*, Portland, Willan Publishing, 2004, 48.

²² F. BULLENS, "Herstel en bemiddeling : spreken is goud?", *Orde van de dag* 2003, nr. 22, (7) 11; H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 21.

²³ G. BAZEMORE, M. SCHIFF, *Juvenile Justice Reform and Restorative Justice: Theory, Policy and Practice*, Portland, Willan Publishing, 2004, 48; L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 35.

²⁴A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookkrjpakaf.pdf>, 11.

tussen het slachtoffer en de dader, maar ook relaties tussen het slachtoffer en zijn omgeving en de relaties van de gemeenschap en de samenleving als geheel kunnen schade ondervinden.²⁵

2.5.1.2. Vereffenen van een rekening verschuiven naar herstellen

38. Een tweede gevoel en veronderstelling dat wordt opgeroepen houdt in dat er een rekening moet worden vereffend. Dit gebeurt nadat de dader schuldig is bevonden. Deze rekening wordt vereffend door middel van een straf die wordt opgelegd. De straf wordt bepaald en opgelegd door de rechters. "Oog om oog, tand om tand", de aanname houdt in dat een schuldig bevonden persoon krijgt wat hij verdient. Het klassieke rechtssysteem rechtvaardigt het aangedane leed van het slachtoffer door het toebrengen van bijkomend leed aan de dader. Echter de straf heeft geen meerwaarde voor de gemeenschap, in tegenstelling, het kost de gemeenschap geld. Het klassieke rechtssysteem is gericht op schuld en bestraffing. Het gevoel wordt opgeroepen dat een dader dient te lijden voor het leed dat hij heeft aangedaan om de balans van gerechtigheid in evenwicht te brengen.²⁶

39. In het klassieke strafrechtelijk systeem staat een retributieve benadering centraal. Het klassieke strafrechtelijk systeem hanteert een straf of een vergelding die evenredig staat aan de ernst van het misdrijf, de veroorzaakte schade en het maatschappelijk onrecht. Het aangedane leed wordt in balans gebracht door het toebrengen van leed aan de dader.²⁷

40. Het herstelrecht benadert dit anders. De focus wordt verlegd van het misdrijf en de vergelding ten opzichte van de dader, naar het herstellen van de schade. Het herstelrecht poogt de schade die wordt toegebracht aan het slachtoffer te herstellen in plaats van aanvullend leed toe te voegen aan de dader. Dit is mogelijk door de vraag te stellen "wat kunnen we doen om de schade te herstellen?". Het doel van het herstelrecht is de schade te herstellen in plaats van bijkomende schade toe te brengen aan de dader.²⁸

41. Herstellen houdt in dat de situatie en de schade wordt hersteld. Het is de bedoeling om de situatie te corrigeren naar de situatie voordat het misdrijf en de schade heeft plaatsgevonden. De schade, het leed en de gevolgen zijn niet altijd eenvoudig te herstellen. Herstellen kan een materiële, symbolische of relationele herstelling inhouden. In sommige gevallen kunnen de gevolgen van een misdrijf niet volledig hersteld worden. Indien het geen materiële herstelling betreft, zal de schade niet eenvoudig en volledig kunnen worden hersteld. In dit geval kan het gaan om een symbolische herstelling die gericht is op de toekomst. Een verzoening kan bijvoorbeeld het slachtoffer helpen om emotionele wonden te helen.²⁹

²⁵ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 35.

²⁶ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 76.

²⁷ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 35.

²⁸ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 184.

²⁹ L. WALGRAVE, L., *Restorative Justice, Self-Interest and Responsible Citizenship*, New York, Willan Publishing, 2011, 27.

42. Het herstelrecht gaat niet enkel om herstel, maar behelst ook rechtvaardigheid in. Rechtvaardigheid houdt in dat de balans van onrecht na het misdrijf terug in evenwicht komt. Dit is een objectieve beoordeling. Deze wordt beoordeeld op basis van een morele overtuiging. In het klassieke retributieve strafsysteem wordt een leed opgelegd aan de dader die gelijkwaardig is aan het leed dat werd veroorzaakt aan het slachtoffer. Het herstelrecht neemt, naast de schade, ook het leed van het aangedane onrecht in rekening. Het herstelrecht tracht een antwoord te vinden om dit leed te herstellen, om op die manier de balans terug in evenwicht te brengen.³⁰

43. Het aangedane leed en de schade kunnen worden hersteld door enerzijds herstelgerichte handelingen. Herstelgerichte acties omvatten een uitgebreid aanbod zoals verontschuldiging, spijtbetuigingen, teruggave, reparatie, materiële vergoedingen of verzoeningen. Deze acties kunnen al dan niet onderling gecombineerd worden. Afhankelijk van het slachtoffer in kwestie kunnen deze acties direct of indirect, concreet of symbolisch zijn. Anderzijds kan de schade en het aangedane leed hersteld worden door louter het proces dat kan leiden tot de beslissing om herstelgerichte handelingen te ondernemen. Het proces dat tot dergelijke handelingen kan leiden houdt hoofdzakelijk de vrijwilligheid en bereidheid in, om aan zo een proces deel te nemen.³¹

2.5.1.3. De focus van het proces verschuiven naar de partijen

44. Gerechtigheid wordt in het klassieke strafsysteem bepaald aan de hand van het proces, met als primair doel het bepalen en vaststellen van de schuld van de dader om nadien een straf te kunnen opleggen. Het proces wordt bepaald door een reeks van regels en vormvoorwaarden. Deze moeten gevolgd worden om een conflict tussen partijen op te lossen. Hieruit volgt een derde gevoel of aanname: gerechtigheid wordt gemeten aan de hand van het proces. De vormvoorwaarden worden opgevolgd, vervolgens bepaalt de rechter een gepaste straf. De focus ligt voornamelijk op het juist toepassen van de regels, veeleer dan de gevolgen. Het proces en de vormvereisten hebben hun eigen werkwijze, waarin partijen beperkt betrokken worden en enkel binnen de vooropgestelde richtlijnen kunnen spreken.³²

45. Het herstelrecht evenwel richt zich niet op het gerechtelijk proces, maar op de partijen. Het herstelrecht tracht een veilige ruimte te creëren. Het schept de mogelijkheid voor de betrokken partijen hun noden en behoeften uit te spreken. Dit is belangrijk voor zowel het slachtoffer, als de dader en eventueel de gemeenschap. Het doel is om alle betrokken partijen samen te brengen en een dialoog te starten over de gevolgen van het misdrijf. Eenieder heeft op deze manier de mogelijkheid om vrij te spreken en op die manier zijn noden en behoeften te uiten.³³

³⁰ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 39.

³¹ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 37.

³² H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 78.

³³ J. BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford, University Press Incorporated, 2001, 12.

46. Een bijzonder kritiekpunt en bezorgdheid van het klassieke strafstelsel schuilt in de beperkte rol van de betrokken partijen. Het herstelrecht heeft de mogelijkheid om een nieuw kader te scheppen en de partijen meer te betrekken bij het proces. Partijen worden op deze manier meer betrokken en gehoord. Het geeft de partijen de mogelijkheid om elkaar in persoon te ontmoeten en de schade en de gevolgen te bespreken. Het biedt de mogelijkheid om voor zowel het slachtoffer als de dader om actie te ondernemen, om de touwtjes terug in handen te nemen en eventueel om voorstellen tot herstel aan te bieden.³⁴

47. Het herstelrecht plaatst de partijen centraal en staat in het teken van de noden en behoeften van de betrokken partijen. Het is belangrijk voor het slachtoffer dat er terug een veilige omgeving kan worden gecreëerd waar hij of zij in controle is. Het uiten van zijn of haar noden en behoeften kan het slachtoffer helpen om het aangedane leed te herstellen en te verwerken.³⁵

48. Slachtoffers dienen in de eerste plaats gehoord te worden. Het is belangrijk om een veilige omgeving te creëren waarbij slachtoffers zich niet alleen veilig voelt, maar ook gehoord en gesteund. Hun pijn en leed dient erkend te worden. Slachtoffers hebben geruststelling, herstel en rechtvaardiging nodig. Daarnaast is het belangrijk om betekenis te vinden in het herstellen van de schade en het leed dat ze ondervonden hebben. Dit kan bekomen worden door het slachtoffer centraal te plaatsen, waarbij ze in controle zijn en zelf de richting kunnen bepalen van het verloop van het herstel.³⁶

49. Een ander belangrijk aspect voor het genezingsproces van het slachtoffer is de verzoening. De verzoening van de relatie tussen het slachtoffer en de dader. Verzoening bestaat uit het betogen van spijt van de dader en de vergeving van het slachtoffer ten opzichte van de dader. Dit zal uiteraard niet in elke situatie haalbaar zijn, maar het doel blijft om een positieve relatie te creëren tussen het slachtoffer en de dader. Indien een misdrijf zich voordoet wordt de relatie tussen dader en slachtoffer kwaadwillig en vijandig. De doelstelling van het herstelrecht is deze relatie te herstellen, of een poging te ondernemen om zowel het slachtoffer als de dader aan het woord te laten komen. Dit is mogelijk door een communicatieve ruimte te creëren waarin interactief kan worden omgegaan met elkaar, uiteraard enkel indien de partijen dit wensen.³⁷

50. Niet enkel de noden en behoeften, leed en schade van het slachtoffer dient erkend te worden. Zowel de gemeenschap als de dader hebben ook noden en behoeften die aan bod kunnen komen tijdens het herstellen. Zowel de dader als de gemeenschap en de onderlinge relaties kunnen hersteld worden en kunnen geadresseerd worden. Belangrijk is dat er erkend wordt dat het misdrijf verkeerd was en dat er stappen worden ondernomen om herhaling te voorkomen, waarbij toekomstige misdrijven worden ontmoedigd. Een poging tot herstel en acties die worden ondernomen kunnen dienen als een symbool tegen het misdrijf. Misdrijven ondermijnen het veilig gevoel en

³⁴ P. KENNY en L. LEONARD, *The Sustainability of Restorative Justice volume XIV*, UK, Emerald Group Publishing, 2014, 44; A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjakaf.pdf>, 11.

³⁵ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 186.

³⁶ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 194.

³⁷ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 187 – 188.

verbondenheid van de gemeenschap. Herstel zorgt voor geruststelling en versterkt het gevoel van rechtvaardigheid voor de gemeenschap.³⁸

51. Elk slachtoffer en elke belanghebbende partij hebben verschillende noden en behoeften. Een eerste stap is het identificeren van het slachtoffer en in welke mate zij schade hebben geleden. Dit staat in contrast met het klassiek strafrechtelijk systeem, waar het eerste doel is de dader en de schuld vast te stellen.³⁹

52. Het identificeren van het slachtoffer is niet eenvoudig binnen het herstelrecht. Het concrete en directe slachtoffer van het misdrijf geldt zonder tegenspraak als slachtoffer. Echter over andere personen in de directe omgeving van het slachtoffer, de secundaire slachtoffers, bestaat er meer discussie. De grootste hindernis bestaat erin om de secundaire slachtoffers af te bakenen. Het is moeilijk te definiëren tot welke mate personen kunnen worden aangeduid als onrechtstreekse mede-slachtoffers.⁴⁰

2.5.1.4. Een misdrijf tegen de staat verschuiven naar een misdrijf tegen slachtoffers

53. Een laatste zienswijze van het klassieke rechtssysteem ten opzichte van misdrijven houdt in dat het strafrechtelijk systeem het misdrijf beschouwt als een misdrijf tegen de staat. Indien er een misdrijf voorhanden is zal het gerechtelijk proces in gang gezet worden. Het zwaartepunt in het klassieke strafrechtelijk systeem ligt evenwel bij het proces. De schade en de oorzaak van het conflict worden ondergeschikt aan de overtreding en het proces. Door de focus te leggen op het proces wordt de overtreding en de schuld enkel in termen van schuld en aansprakelijkheid bepaald. Overige factoren, zoals een sociale, persoonlijke of morele context, hebben enkel een waarde indien ze juridisch relevant zijn. Indien dit niet zo is, zijn ze ondergeschikt en komen ze vaak zelfs niet eens aan bod.⁴¹

54. Het klassieke rechtssysteem definieert een misdaad als een inbreuk ten opzichte van de staat. Het misdrijf berust op het breken van een vooropgestelde regel of wetgeving. Vervolgens bepaalt de rechter de schuld, waarna de gepaste straf wordt uitgesproken aan de hand van de vooropgestelde wettelijk bepalingen.⁴²

55. Zowel het slachtoffer als dader komen in deze werkwijze van het retributieve systeem amper of nergens aan bod. In tegenstelling tot het klassiek retributief rechtssysteem wordt een misdrijf onder het herstelrecht niet beschouwd als een inbreuk tegen de staat. Het wordt beschouwd als een inbreuk tegen het slachtoffer en zijn onderlinge relaties. Het herstelrecht definieert een misdaad als een schending te opzichten van personen, relaties en gemeenschappen. Het herstelrecht heeft als doel

³⁸ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 188; H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 195.

³⁹ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 191.

⁴⁰ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 36.

⁴¹ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 80.

⁴² H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 181.

de zoektocht naar het herstel, met de partijen als centrale spilfiguren. De partijen staan centraal en zijn in controle over het verloop van het proces. Het herstelrecht maakt het proces ondergeschikt aan de partijen.⁴³

56. Door een misdrijf niet als een schending of inbreuk ten opzichte van de staat te beschouwen, maar eerder ten opzichte van het slachtoffer, worden de slachtoffers betrokken en centraal geplaatst. Slachtoffers voelen vaak een misdrijf als persoonlijk onrecht aan. Ongeacht indien dit onrecht gericht is tegen materiële zaken of goederen, dan wel een persoonlijk onrecht ten opzichte van relaties. Een misdrijf kan het vertrouwen en het zelfvertrouwen aantasten. Daarnaast kan het zorgen voor wantrouwen, angst of psychische stoornissen. Voorts kan dit een negatief effect hebben op bestaande relaties met partners, familie en vrienden. De gevolgen van een misdrijf kunnen doordringen in meerdere, verschillende aspecten van het leven. Het behelst niet enkel om persoonlijke relaties van het slachtoffer, maar ook over een verstoorde relatie tussen het slachtoffer en de dader. Zowel het slachtoffer als dader kunnen een stigma ondervinden als gevolg van het misdrijf. Herstelrecht kan de re-integratie van zowel het slachtoffer als de dader bevorderen.⁴⁴

57. Door het herstelrecht kan men een misdrijf door een andere lens bekijken en zien dat in de kern van een misdrijf een vorm van een conflict schuilt. Het is belangrijk om de term 'misdrijf' niet los te koppelen van de betrokken partijen, schade en het conflict. Een misdrijf heeft meerdere lagen, zo heeft het misdrijf een andere impact voor het slachtoffer dan voor de dader. De gemeenschap en de verschillende relaties ondervinden op hun beurt andere schade.⁴⁵

58. Door de focus te leggen op de partijen wordt ook de mogelijkheid geboden om aandacht te schenken aan de oorzaak en overige elementen van het misdrijf. Vele daders zijn zelf slachtoffer geweest of getraumatiseerd door eerdere misdrijven. Het geeft een inzicht in de achtergrond en de sociale, economische, politieke en psychologische elementen die kunnen meespelen. Herstelrecht tracht een balans te vinden voor alle partijen, het stimuleert het zoeken naar een uitkomst, of oplossing die de verantwoordelijkheid, herstel en genezing bevordert.⁴⁶

2.5.2. Verplichtingen

59. Een tweede luik van het herstelrecht bestaat uit de verplichtingen. Het betreft niet alleen de verplichtingen van de dader, maar ook de verplichtingen van de gemeenschap. Daders zijn aansprakelijk en moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor het herstellen van de schade en leed dat zij veroorzaakt hebben. Een belangrijke bezorgdheid die heerst over het klassiek strafrechtelijk systeem is dat er niet genoeg aandacht wordt geschonken aan de verantwoordelijkheidsplicht van

⁴³ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 184.

⁴⁴ D.W. VAN NESS, "The shape of things to come: a framework for thinking about a restorative justice system" in E. WEITEKAMP en H. KERNER, H. (eds.), *Restorative Justice: Theoretical Foundations*, New York, Willan Publishing, 2002, 5; H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 181.

⁴⁵ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 184.

⁴⁶ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 31.

de dader. Onder het klassiek strafrechtelijk systeem krijgt de dader een straf opgelegd door de rechter. Echter nergens in het proces wordt de dader aangespoord om enerzijds de ernst te bevatten van zijn daden, anderzijds de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer. Daders worden geadviseerd of zijn van de veronderstelling om eerder hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te ontlopen en te ontkennen om zo hun straf te ontwijken of te verminderen. Op deze manier wordt er een afstand gecreëerd tussen de daders en de slachtoffers.⁴⁷

60. Het herstelrecht tracht hierop een antwoord te bieden. Het herstelrecht tracht de schade te herstellen door het slachtoffer meer centraal te plaatsen, en daarnaast ook het bespreekbaar maken van de noden en behoeften van de dader en de gemeenschap. Het poogt de dader te confronteren met schande van het misdrijf. BRAITHWAITE onderscheidt "reintegrative shaming" van stigmatiseren. "Reintegrative shaming" is een manier van schaamte en schande, de dader dient bewust te worden van zijn daden, waardoor voorkomen kan worden dat het misdrijf opnieuw zal voorkomen. Het benadrukt dat het misdrijf wordt afgekeurd, maar enkel de handeling, niet de persoon zelf. Het staat los van de dader als persoon en zijn overige, al dan niet goede, kwaliteiten. Stigmatisering daarentegen stelt de misdaad gelijk met de dader en zal het probleem enkel vergroten.⁴⁸

61. De grootste verplichting ligt bij de dader. Hij of zij zal zijn verantwoordelijkheid moeten nemen om de schade en het leed van het slachtoffer te herstellen. Dit is de kern van rechtvaardigheid. Daders worden voornamelijk aangemoedigd om de schade en het leed dat ze hebben veroorzaakt te begrijpen en te erkennen.⁴⁹

62. Het herstellen van de schade kan inhouden dat het een concrete materiële herstelling is, zoals het teruggeven van een gestolen goed. Het blijft echter niet beperkt tot een materieel herstel, het kan ook een herstel in houden van psychologische of relationele schade. Verontschuldigen en vergeving kunnen een symbolisch herstel vormen. In geval het zeer zware feiten betreft, zoals bijvoorbeeld een moord, kan er uiteraard geen herstel plaatsvinden. In dit geval zal het herstel symbolisch zijn, zoals het erkennen van het leed en schade kan hiervan een eerste stap zijn.⁵⁰

63. De verplichting om te herstellen is in de eerste plaats een verplichting van de dader ten opzichte van het slachtoffer, maar het kan ook een verplichting van de gemeenschap uitmaken ten opzichte van de dader en of het slachtoffer. De gemeenschap zijn verplichting kan het steunen van het slachtoffer inhouden en zijn verantwoordelijkheid nemen voor het creëren van een situatie waarin het misdrijf heeft kunnen plaatsvinden.⁵¹

⁴⁷ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 14.

⁴⁸ P. KENNY en L. LEONARD, *The Sustainability of Restorative Justice volume XIV*, UK, Emerald Group Publishing, 2014, 52;

⁴⁹ H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald Press, 1990, 197.

⁵⁰ M. ZERNOVA, *Restorative Justice Ideals and Realities*, New York, Taylor & Francis Group, 2007, 46.

⁵¹ A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 28.

2.5.3. Betrokkenheid en participatie

64. De derde zuil van het herstelrecht houdt de betrokkenheid en participatie in. Het herstelrecht stimuleert betrokkenheid en participatie. Betrokkenheid houdt in dat de belanghebbende partijen zoals het slachtoffer, dader, familieleden en leden van de gemeenschap een cruciale rol krijgen. Deze partijen moeten voldoende informatie krijgen over elkander, de feiten, over elk zijn noden en behoeften. Slachtoffers willen vaak antwoorden vinden over wat er gebeurd is en waarom dit heeft plaatsgevonden. Het is ook belangrijk dat alle partijen betrokken worden in de beslissing over de manier waarop het herstel zal plaatsvinden.⁵²

65. Alle betrokken partijen dienen vrijwillig deel te nemen en te participeren, er mag geen druk of aandrang zijn om gedwongen deel te nemen.⁵³

66. Een belangrijk aspect van het herstelrecht is dat de participatie vrijwillig gebeurt. Er zijn evenwel auteurs die van mening zijn dat er situaties zijn waarin een herstelrechtelijke dwang aangewezen kunnen zijn. Een gedwongen interventie zal niet het volledige herstelvisie en herstelrechtelijke kader kunnen benaderen en gebruiken, maar er kan wel een kans bestaan waarbij dit een meerwaarde kan bieden ten opzichte van het klassiek strafrechtelijk systeem. Echter WALGRAVE beschouwt de vrijwillige participatie als een grondvoorwaarde die de grens van het herstelrecht inhoudt. Op die manier kan herstelrecht niet plaatsvinden, indien het niet vrijwillig gebeurt.⁵⁴

⁵² H. ZHER, *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 204; A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 22.

⁵³ M. ZERNOVA, *Restorative Justice Ideals and Realities*, New York, Taylor & Francis Group, 2007, 47.

⁵⁴ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 74.

3. Herstelrecht in het strafrecht

3.1. Inleiding

67. Het strafrecht heeft in essentie een repressief kader. De dader die een misdrijf pleegt dient bestraft te worden, zodoende zal het leed dat de dader heeft veroorzaakt, hem worden opgelegd in de vorm van een straf. Evenwel werd de laatste decennia de vraag naar een meer herstelgericht en slachtoffergericht strafrecht steeds luider. De vraag werd beantwoord, vandaag de dag kent het strafrecht ook een herstelrechtelijke spoor dat gevolgd kan worden. In dit hoofdstuk zal het herstelrecht binnen het strafrecht worden besproken. Het is belangrijk om te onderzoeken waar en in welke vorm in het strafrecht herstelrecht reeds uitwerking heeft gevonden, om daarna te onderzoeken of deze evolutie ook toepassing kan vinden in de bestuursrechtelijk handhaving.

3.2. Evolutie van het herstelrecht binnen het strafrecht

68. De herstelrechtelijke benadering is in het strafrecht voortgekomen uit de onvrede met het traditionele strafrechtssysteem. De traditionele manier van straffen is ineffectief doordat de straf op zich geen herstel voor het slachtoffer inhoudt. Het slachtoffer krijgt zodoende een passieve rol in het proces. Op deze manier worden niet voldaan aan de noden van het slachtoffer.⁵⁵

69. De nieuwe hervonden aandacht voor het slachtoffer vormt het aangepast denken over straftoebedeling, waarbij de betekenis en de gevolgen voor het slachtoffer mee in rekening worden gehouden. Het herstelrecht houdt rekening met het persoonlijk herstel van het slachtoffer, zowel op materieel als emotioneel vlak.⁵⁶

70. Daarnaast kreeg de ontwikkeling van het herstelrecht in het strafrecht vorm doordat niet enkel de ineffectiviteit ten opzichte van het slachtoffer meer aandacht kreeg, maar ook de doeltreffendheid van de gevangenisstraf in vraag werd gesteld. Binnen het proces van een traditioneel strafproces en de strafuitvoering van een gevangenisstraf is er slechts weinig ruimte voor schuldverwerking en schuldbesef. De dader krijgt in het traditioneel strafrecht geen ruimte om tot inzicht te komen betreffende zijn daad, de gevolgen voor het slachtoffer en zijn omgeving en de kans om daar iets aan te doen.⁵⁷

71. De herstelrecht poogt in eerste instantie niet het oorspronkelijke, traditionele strafrecht te vervangen. Het doel is methodes en diensten aan te bieden die naast de sanctie en straf kunnen bestaan. Het doel is om een platform te creëren waarin een veilig gesprek kan plaatsvinden tussen

⁵⁵ I. COECK, "Het minderjarige slachtoffer in het herstelrecht" in M. KERKHOF, L. MEEUWISSEN, J. PUT, J., *Het minderjarige slachtoffer*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 226-226.

⁵⁶ I. COECK, "Het minderjarige slachtoffer in het herstelrecht" in M. KERKHOF, L. MEEUWISSEN, J. PUT, J., *Het minderjarige slachtoffer*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 228.

⁵⁷ I. AERTSEN, *Slachtoffer-daderbemiddeling: een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 32-33.

slachtoffers en daders. Het slachtoffer krijgt hierdoor een prominente plaats, waarbij communicatie, wederzijds begrip en verantwoordelijkheid centraal staan.⁵⁸

3.3. Methodes van herstelbemiddeling

72. De herstelgerichte visie, waarbij de aandacht terug wordt verschoven naar het slachtoffer heeft ook in de praktijk reeds uitwerking gevonden in het strafrecht. Momenteel bestaan er verschillende methodes waarin het herstelrecht zijn uitwerking vindt. De herstelrechtelijke methodes kunnen ingezet worden voor alle soorten misdrijven en op elk niveau van het jurisich systeem. Zowel voor minderjarigen als voor volwassenen. De toepassingen van het herstelrecht in strafzaken omvatten onder meer het slachtofferopvang, de gemeenschapsdienst en slachtoffer-daderbemiddeling of herstelbemiddeling. De slachtoffer-daderbemiddeling is momenteel de voornaamste en meest bekende toepassingen van herstelrecht in het strafrecht.⁵⁹

3.3.1. Slachtofferopvang

73. Slachtofferopvang houdt in dat het slachtoffer wordt opgevolgd door derde, zoals bijvoorbeeld de politie, na het misdrijf. Slachtofferopvang heeft als doel de negatieve gevolgen dat het slachtoffer heeft ondervonden te beperken en indien mogelijk worden hersteld. Slachtofferopvang kan dienen als een eerste lijn in een herstelrechtelijke visie. De schade wordt voorop gesteld in plaats van de dader. Slachtofferopvang kan direct na het misdrijf plaatsvinden, ook indien de dader nog niet bekend zou zijn. De focus wordt gelegd op het slachtoffer en zijn of haar leed dat is ondervonden ten gevolge van het misdrijf. Slachtofferhulp kan concreet ingevuld worden door emotionele ondersteuning dan wel praktische ondersteuning.⁶⁰

3.3.2. Gemeenschapsdienst

74. Gemeenschapsdienst is een onbetaalde arbeid die door de dader wordt verricht ten voordele van de gemeenschap. De gemeenschapsdienst heeft als herstelrechtelijke basis dat een misdrijf niet enkel het slachtoffer kan raken, maar ook een gemeenschap. De samenleving kan ook worden benadeeld en schade lijden. Deze schade kan gecompenseerd worden door een dienst aan de samenleving en zal vaak een symbolische waarde inhouden. Echter de gemeenschapsdienst opnemen als herstelrechtelijke methode zorgt voor verdeelde reacties. Enerzijds aangezien de gemeenschapsdienst vaak gebruikt wordt als een straf, anderzijds omdat de maatschappij in deze situatie als het slachtoffer wordt gezien en de kans bestaat dat de focus opnieuw van het concrete slachtoffer zal ontnomen worden.⁶¹

⁵⁸ S. VERHELST, *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Morsel, Intersentia, 2013, 438.

⁵⁹ I. COECK, "Het minderjarige slachtoffer in het herstelrecht" in M. KERKHOF, L. MEEUWISSEN, J. PUT, J., *Het minderjarige slachtoffer*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 235.

⁶⁰ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 82; S. VERHELST, *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Morsel, Intersentia, 2013, 170.

⁶¹ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 72, 102.

3.3.3. Cirkelgesprekken

75. Cirkelgesprekken kunnen plaatsvinden in vele vormen. Een cirkelgesprek is een overleg waarbij het slachtoffer, zijn achterban, vertrouwensfiguren, advocaat en politie, onder begeleiding van een onafhankelijke moderator, samen een oplossing zoeken voor de gevolgen een misdrijf. Een voorbeeld van een cirkelgesprek is een herstelgericht Groepsoverleg oftewel HERGO. Het is een herstelgerichte methode die wordt gebruikt als reactie op een 'als misdrijf omschreven feit', gepleegd door een minderjarige.⁶²

3.3.4. Vrijwillige slachtoffer – daderbemiddeling of herstelbemiddeling

76. De herstelbemiddeling is een dienstverlening die toelaat aan het slachtoffer en de dader op een vrijwillige basis met elkaar in gesprek te gaan. Dit kan zijn door middel van een neutrale derde, maar dit is niet noodzakelijk. Dit gesprek staat open voor het bespreken over welke impact het misdrijf heeft gehad aangaande zowel emotionele als materiële schade. Het doel van de herstelbemiddeling is een ruimte te creëren, waar een veilig en open gesprek tussen het slachtoffer en de dader kan plaatsvinden. Het uiteindelijke resultaat is ondergeschikt, centraal staat het bemiddelingsproces zelf. Het proces laat de partijen toe om hun gevoelens, vragen, meningen, noden en opmerkingen te delen aan elkaar.⁶³

77. Elke partij heeft zijn eigen belangen, motieven en verwachtingen bij het aangaan van een herstelbemiddeling. De achterliggende redenen zullen anders zijn voor de dader dan voor het slachtoffer. Het slachtoffer ervaart bij een misdrijf vaak een proces waarbij het verwerken gepaard gaat met verschillende emoties, herinneringen en de herbeleving van het misdrijf. Een herstelbemiddelend gesprek kan bevorderend en ondersteunend zijn voor de verwerking. Daarnaast is het voor een slachtoffer ook belangrijk dat de gevolgen en zijn of haar gevoelens van het misdrijf een erkenning krijgen. Voor de dader is de herstelbemiddeling een kans om onder meer zijn spijt of schuldgevoel te uiten.⁶⁴

3.3.4.1. Herstelbemiddeling versus bemiddelen in strafzaken

78. Herstelbemiddeling is niet hetzelfde als bemiddelen in strafzaken. Het is belangrijk om het verschil toe te lichten tussen beide. Het belangrijkste onderscheid is dat ze beide een verschillend doel nastreven. Bemiddeling in strafzaken vormt een alternatieve geschiloplossing. De bemiddeling in strafzaken is gericht op het oplossen van het geschil, zonder tussenkomst van een rechter. Het geeft de partijen de mogelijkheid om een gesprek op gang te brengen, doch het doel houdt in dat partijen tot een overeenkomst komen over het conflict. De herstelbemiddeling heeft in tegenstelling

⁶² B. VANSEVEREN en I. VANFRAECHEM, "De kracht en beperkingen van cirkelgesprekken in het HERstelgericht GroepsOverleg (Hergo) in Vlaanderen", TMD 2015, nr. 4, (52) 52,54.

⁶³ S. VERHELST, *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Morsel, Intersentia, 2013, 441-442.

⁶⁴ J. FRIJNS, "Herstelbemiddeling in de praktijk: Uitzicht door inzicht", *Slachtofferhulp en herstelbemiddeling* 2001, jrg. 27, nr. 3, (81) 82-83.

tot de bemiddeling in strafzaken als doel een gesprek teweeg te brengen tussen het slachtoffer en de dader. Hierbij ligt de focus niet op de eventuele uitkomst, maar op het bemiddelingsproces.⁶⁵

79. Een ander verschil bestaat uit het gevolg dat zal vloeien uit de bemiddeling in strafzaken en de herstelbemiddeling. De bemiddeling in strafzaken heeft tot gevolg dat wanneer er voldaan is aan alle voorwaarden die in de overeenkomst werden opgenomen de strafvordering komt te vervallen. De herstelbemiddeling anderzijds zal geen rechtstreekse invloed hebben op het verloop van de strafvordering. Het is een instrument dat aanvullend kan worden angewend naast de strafvordering. De partijen die betrokken zijn bij een herstelbemiddeling kunnen wel, indien zij dit wensen, de gerechtelijke overheid op de hoogte brengen van de herstelbemiddeling. Ze kunnen de gerechtelijke overheid op de hoogte brengen van het bereiken van een akkoord, het uitblijven van een akkoord of een volledig verslag geven van het verloop van de herstelbemiddeling. De mededelingen komen in het strafdossier, waarna de rechter met deze melding kan rekening houden.⁶⁶

80. Als laatste is het belangrijk om op te merken dat beide een verschillende juridische grondslag hebben. De herstelbemiddeling heeft als wettelijke basis artikel 3ter Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en de artikelen 553, 554 en 555 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering vormt de wettelijke grondslag voor de bemiddeling in strafzaken.⁶⁷

⁶⁵ X, *Bemiddeling in in strafzaken*, Brussel, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/BemiddelingStrafzakenNL.pdf>, 2.; *Supra* nr. 44.

⁶⁶ A. BLOCH, *Het strafdossier, een straf dossier*, Brugge, die Keure / la Charte, 2019, 17; Art. 216ter, §5 Sv., art. 555, § 1 Sv., art. 163, laatste lid en art. 195, zevende lid Sv.

⁶⁷ Art. 3ter VT. Sv; art. 553, 554 en 555 Sv; Art. 216ter Sv.

4. Bestuursrechtelijke handhaving

4.1. Inleiding

81. In hoofdstuk drie kwamen de methodes aan bod binnen het strafrecht. Dit onderzoek behelst de vraag of er binnen de bestuurlijke handhaving eveneens sprake kan zijn van een herstelrechtelijke visie. Wanneer er gesproken wordt over handhaving, wordt dit in eerste instantie geassocieerd aan het strafrecht. Evenwel kan handhaving niet enkel worden uitgevoerd op strafrechtelijk niveau, maar ook op bestuursrechtelijk niveau. De focus van dit onderzoek ligt bij de bestuurlijke handhaving in de vorm van een sanctie die wordt opgelegd door een bestuur door middel van een eenzijdige administratieve sanctie met een bestraffend karakter. Om de eventuele herstelrechtelijke invulling bij de bestuursrechtelijke handhaving te onderzoeken en een antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk eerst een overzicht gegeven van de bestuurlijke handhaving, de instrumenten waarover het bestuur beschikt.

4.2. Bestuurlijke handhaving

82. Het bestuursrecht is de laatste jaren meer en meer geëvolueerd naar een gewapend bestuur. Dit wil zeggen dat bestuurlijke handhaving een groeiende trend kent. De naleving van de regelgeving en individuele besluiten worden steeds vaker afgedwongen door besturen in plaats van de strafrechter. De handhaving houdt in dat deze handhaving gebeurt via eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen. Het bestuur heeft de bevoegdheid om bij een schending een bestuurlijke sanctie op te leggen. Evenwel is er ook een evolutie merkbaar naar een meer horizontale handhaving, hierbij zal er geen gebruik worden gemaakt van een bestuurlijke eenzijdige sanctie. Bij horizontaal toezicht gaat het om wederzijdse afspraken, de handhaving zal plaatsvinden door het vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de DABM, meer bepaald art. 16.4.41 § 2 waarbij de overtreder een voorstel krijgt van het bestuur tot betaling van een geldsom, na de instemming hiervan volgt er geen eenzijdige bestuurlijke sanctie.⁶⁸

83. Voor de handhaving voorziet het administratief recht zijn eigen handhavings- en sanctiemechanisme. Bestuurlijke sancties zijn niet opgenomen in het strafregister. Het feit dat bestuurlijke sancties niet worden opgenomen in het strafregister sluit niet uit dat ze niet in een ander register moeten worden opgenomen. Bijvoorbeeld gemeentelijke administratieve sancties en de alternatieve maatregelen worden opgesteld in het politiereglement.⁶⁹ Een bestuurlijke sanctie zal, in tegenstelling tot strafrechtelijke handhaving kunnen plaatsvinden zonder tussenkomst van een strafrechter. Een bestuurlijke sanctie zal dus in beginsel niet opgelegd worden met het in acht nemen van het strafrecht en de algemene beginselen van behoorlijke rechtsbedeling. Dit zal wel gebeuren

⁶⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 718; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2018, 4.

⁶⁹ *Infra* nr. 132.

met toepassing van de bestuursrechtelijke regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁷⁰

84. Het bestuur beschikt voor de bestuurlijke handhaving over vergaande bevoegdheden, dit gaat samen met een grote discretionaire bevoegdheid. De discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft betrekking op het al dan niet optreden van het bestuur, de wijze van het optreden en de invulling van vage termen die worden gehanteerd.⁷¹

4.3. Het openbaar bestuur

85. De naleving van de regelgeving en individuele besluiten wordt steeds vaker gehandhaafd door het bestuur. Het begrip bestuur of openbaar bestuur is niet eenvoudig te definiëren. Het is echter geen juridisch afgebakend begrip. Het is een algemene term waarmee de organen en instellingen van de uitvoerende macht mee worden benoemd.⁷²

86. Evenwel is het belangrijk om een goed overheidsbegrip te hebben dat enigszins afgebakend kan worden. Dit is belangrijk voor het toepassingsgebied te bepalen dat specifiek bedoeld is voor de publieke sector. Dit enerzijds voor de afbakening van de rechtsmacht van de Raad van State en anderzijds voor het toepassingsgebied van bestuurswetgeving, zoals onder andere de wet motivering bestuurshandelingen en de wet openbaarheid bestuur. Hiervoor wordt het begrip administratieve overheid gehanteerd. Ondanks dat het begrip duidelijkheid en een meer afgebakend begrip dient in te houden, ontbreekt ook een wettelijke definitie van het begrip administratieve overheid.⁷³

87. Traditionele besturen met een publiekrechtelijke vorm zoals de federale overheid, gemeenschappen, gewesten, provincies en gemeenten behoren tot een kern van entiteiten waarover geen discussie bestaat dat ze deel uitmaken tot de het openbaar bestuur of de administratieve overheid. Meer verwarring en discussie bestaat evenwel over privaatrechtelijke rechtspersonen die die belast zijn met het uitvoeren van overheidstaken.⁷⁴

88. Openbare besturen beschikken voor het verwezenlijken van het overheidsbeleid en de publieke taakbeartiging over verschillende instrumenten. Enerzijds beschikken ze over administratieve rechtshandelingen, dit zijn eenzijdige en bindende beslissingsbevoegdheden, anderzijds kunnen zij optreden als particulier en gebruik maken van instrumenten die zich situeren in het privaatrecht.⁷⁵

⁷⁰ G. MARTYN, R. DEVLLOO, Y. JORENS, *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 413; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 737.

⁷¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 4 – 5; *Infra* nr.235.

⁷² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 313-314.

⁷³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 313; S. DE SOMER, *Bestuursorganisatierecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 381.

⁷⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 315; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, ASP NV, 2016, 29-30.

⁷⁵ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, ASP NV, 2016, 99; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 703.

89. Het opleggen van een maatregel of sanctie houdt een eenzijdige administratieve rechtshandeling in. Rechtshandelingen genieten van een aantal bijzondere voorrechten. De voorrechten houden in dat de rechtshandelingen genieten van een verbindende kracht, een dwingende kracht en een uitvoerbare kracht.⁷⁶

4.4. Handhavingsinstrumenten

90. Het handhavingsproces kan worden opgedeeld in twee fases. Enerzijds bestaat de handhaving uit het toezicht, anderzijds is er de reactie op problemen die tijdens dat toezicht worden vastgesteld. De reactie op problemen die worden opgemerkt tijdens het toezicht kunnen bestaan uit het opleggen van een maatregel of een sanctie.⁷⁷

91. Er kan, zoals eveneens gedaan wordt in het omgevingsrecht, ook het onderscheid gemaakt tussen een zachte en harde handhaving. In de eerste fase van het toezicht kan er sprake zijn van een zachte, probleemverhelpende handhaving zoals waarschuwingen, raadgevingen en aanmaningen. De zachte of de oneigenlijke bestuurlijke handhaving houden geen bestuurlijke rechtshandelingen in. In het kader van dit onderzoek zal de focus dan ook worden gelegd op de tweede fase van de handhaving, zijnde de eenzijdige administratieve rechtshandelingen die kunnen worden opgelegd.⁷⁸

92. In de tweede fase, de reactieve handhaving, is er sprake van een harde bestuurlijke handhaving, deze kan plaatsvinden door middel van maatregelen en sancties. De maatregelen zijn probleemverhelpende methodes, ze beogen slechts een bepaalde feitelijke toestand te voorkomen, zonder punitief of bestraffend te zijn. De sanctie daarentegen heeft tot doel de overtreder te bestraffen voor zijn gedrag.⁷⁹

93. Het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving geeft een definitie en maakt een onderscheid tussen een bestuurlijke sanctie en een maatregel. Het kaderdecreet omschrijft een bestuurlijke sanctie als een sanctie die gericht is op leedtoevoeging en deze wordt opgelegd door een bestuur. Een maatregel daarentegen wordt omschreven als een door het bestuur op te leggen of voor de rechter te vorderen maatregel die gericht is op het voorkomen van misdrijven, inbreuken of normschendingen, het voorkomen of tegengaan van daarmee gepaard gaande veiligheids- en gezondheidsrisico's en schade

⁷⁶ G. MARTYN, R. DEVLLOO, Y. JORENS, *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 412.

⁷⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 8.

⁷⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 728; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven: what's in a name of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, 41.

⁷⁹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 728; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven: what's in a name of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, 41.

aan het algemeen belang, het herstel van dergelijke schade of van andere illegale gevolgen van de normschending, de inbreuk of het misdrijf.⁸⁰

94. De gebruikte terminologie en onderverdelingen van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten zijn evenwel zeer uiteenlopend in de verschillende domeinen van de bestuurlijke handhaving. Een gebrek aan eenduidig gebruik van de termen zorgt voor begripsverwarring.⁸¹

95. De regelgever maakt dan wel een onderscheid tussen de maatregelen en de sancties, er blijft evenzeer diversiteit bestaan tussen het gebruik van de termen. Een voorbeeld zien we bij de vereiste van een overtreding voor het opleggen van een maatregel. In tegenstelling tot een sanctie vereist een maatregel vaak geen voorafgaande overtreding. Echter in het omgevingsrecht kan een bestuurlijke maatregel enkel worden opgelegd nadat er sprake is van een overtreding. De wetgever geeft dan wel een definitie, maar er blijft diversiteit van de terminologie bestaan door het verschillend gebruik van de termen.⁸²

4.5. Bestuurlijke maatregelen

96. Het onderscheid tussen een maatregel en een sanctie zit essentieel in het al dan niet beschikken van een repressieve doelstelling. Een maatregel heeft een probleemverhelpende aard. Dat een maatregel een probleemverhelpende aard heeft sluit niet uit dat deze enkel preventief van aard is. Een maatregel kan zowel preventief als curatief werken. Een maatregel zoals bijvoorbeeld een stakingsbevel in het omgevingsrecht, om verdere schade te voorkomen, heeft een preventieve werking. Een maatregel zoals bijvoorbeeld het regularisatiebevel en de bestuursdwang hebben dan weer een curatieve werking, doch met een herstellend doel. Het doel van de maatregelen is steeds herstellend en niet bestraffend.⁸³

97. Aangezien het doel van de maatregelen probleemverhelpend is zal er vaak geen overtreding vereist zijn. Echter in sommige rechtstakken is het wel vereist dat er een overtreding wordt begaan. Dit is het onder meer geval in het omgevingsrecht en het onderwijsrecht.⁸⁴

98. Een maatregel houdt niet automatisch een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling in. Dit zal steeds geval per geval moeten nagegaan worden. Maatregelen kunnen variëren of ze al dan niet een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling uitmaken naargelang de inhoud die eraan wordt gegeven.

⁸⁰ Art. 2, 3° en 8° Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

⁸¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 724.

⁸² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 9.

⁸³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 730; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 66; B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 47.

⁸⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 730; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 66.

Om te bepalen of een maatregel een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling inhoudt zal er moeten gekeken worden of de maatregel doelbewust rechtsgevolgen creëert die aanvechtbaar zijn voor de Raad van State.⁸⁵

99. Naast het feit dat er in vele rechtsdomeinen geen overtreding vereist is, dient er in een aantal rechtsdomeinen eveneens een limitatieve lijst worden opgesteld van mogelijke maatregelen die het bestuur kan nemen. In deze gevallen beschikt het bestuur over een discretionaire bevoegdheid om al dan niet op te treden en gebruik te maken van de vooropgestelde maatregelen.⁸⁶

4.5.1. Bestuurlijke sanctie

100. Een bestuurlijke sanctie is een eenzijdige administratieve rechtshandeling, er wordt bestraffend opgetreden en in vele gevallen gebeurt dit door middel van een bestuurlijke sanctie. Bestuurlijke handhaving bestaat niet enkel uit bestuurlijke sancties, maar het neemt een belangrijke plaats in. De bestuurlijke sanctie is gericht tegen de overtreder en heeft als doel de schuldige te straffen. De bestuurlijke sanctie heeft een punitief karakter. De sanctie kan worden opgelegd na een bewezen inbreuk op de toepasselijke regelgeving.⁸⁷

101. De bestuurlijke sanctie is een sanctie die enkel kan worden opgelegd indien ze berust op een wettelijke grondslag. Het legaliteitsbeginsel *nulla poena sine lege* is bijgevolg ook van kracht bij bestuurlijke sancties. De grondslag van het wettigheidsbeginsel komt evenwel niet voort uit artikelen 12 en 14 van de Grondwet, zoals het geval is bij de sancties die onder het strafrecht vallen. Het legaliteitsbeginsel vindt zijn grondslag in het formeel wettigheidsbeginsel, namelijk dat het bestuur enkel kan optreden voor bevoegdheden die haar werden toegewezen. De bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie kan enkel worden toegekend door een wetskrachtige bepaling. De sanctie vindt plaats zonder tussenkomst van een rechter, maar er is wel de mogelijkheid tot een rechterlijke controle achteraf.⁸⁸

102. Naast een wettelijke grondslag dient er eveneens een overtreding te gebeuren voordat het mogelijk is een bestuurlijke sanctie op te leggen. De mogelijke sancties moeten worden opgesomd in een limitatieve lijst. Het wettigheidsbeginsel *nullum crimen, nulla poena sine lege* is hier van kracht. Het bestuur kan enkel optreden in een vooraf opgesomde situatie en bestraffen met een sanctie die voorzien is.⁸⁹

⁸⁵ I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 66.

⁸⁶ I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 66.

⁸⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 730; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 44.

⁸⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 725-727.

⁸⁹ I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 44.

103. Het verschil tussen de maatregelen en sancties is niet altijd duidelijk te onderscheiden. In eerste instantie wordt er naar het doel gekeken en bijgevolg naar de wil van de wetgever. Dit is niet altijd eenduidig daar soms een maatregel in een bepaald rechtsdomein een probleemverhelpende finaliteit heeft, en diezelfde maatregel een bestraffend doel heeft in een ander rechtsdomein.⁹⁰

4.5.2. Bestuurlijke maatregel versus alternatieve maatregelen

104. Een bestuurlijke maatregel mag niet verward worden met een alternatieve maatregel. Een alternatieve maatregel is een maatregel die in de plaats kan komen van een bestuurlijke sanctie. Bijvoorbeeld bemiddelen en gemeenschapsdienst zijn alternatieve maatregelen die kunnen voorkomen als vervanging voor het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie.⁹¹

4.6. Rechterlijke controle

105. Een bestuurlijke sancties wordt opgelegd door een bestuur, zonder voorafgaande controle van een rechter, maar met de mogelijkheid tot een rechterlijke controle achteraf. De jurisdictionele controle waarborgt het tegengaan van misbruik, doordat de administratieve sanctie steeds betwist kan worden voor de rechtbank.⁹²

4.7 Wetgevend kader

106. De bestuurlijke handhaving kan opgedeeld worden in de algemene en bijzondere bestuurlijke ordehandhaving. De algemene bestuurlijke handhaving berust op de extensieve lijst in artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet, waardoor de gemeente bevoegd is voor de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Artikel 135, § 2, 7^o van de Nieuwe Gemeentewet stelt dat gemeenten eveneens bevoegd is voor het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. Door het vage begrip van openbare overlast kan de gemeente vele gedragingen strafbaar stellen.⁹³

107. De bestuurlijke handhaving is terug te vinden in verschillende subrechtstakken van het bestuursrecht. Deze subrechtstakken bevatten steeds eigen sectorale regelgeving. Deze specifieke sectoren en gedetailleerde regels maken het bijzonder bijstuursrecht uit.⁹⁴

⁹⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 732.

⁹¹ B. WARNEZ, B., *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 48.

⁹² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 726.

⁹³ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 134; *Supra* nr. 156 en 167.

⁹⁴ I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, V.

108. Evenwel bestaat er in België geen Algemene Wet of decreet bestuursrecht, maar recent zijn er wel twee belangrijke codificaties doorgevoerd namelijk het bestuursdecreet en het kaderdecreet bestuurlijke handhaving.⁹⁵

109. Het bestuursdecreet omvat een verzameling van bestaande Vlaamse decreten op het gebied van het algemeen bestuursrecht. Het algemeen bestuursrecht omvat de algemene regels en beginselen. Dit omvat de bevoegdheden en de werking van het bestuur en de waarborgen voor de bestuurden. Het bestuursdecreet omvat bepalingen zoals bijvoorbeeld de openbaarheid van bestuur en het klachtrecht.⁹⁶

110. Het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat het toezicht en de administratieve sancties. Het tweede deel dient nog uitgevaardigd te worden en zal de preventieve en herstellende maatregelen omvatten. De bepalingen in het kaderdecreet zijn van aanvullende aard. De sectorale, bijzondere bestuursregels kunnen hier bijgevolg van afwijken. Daarnaast dient het kaderdecreet ook specifiek vermeld te worden in de sectorale wetgeving om van toepassing te kunnen zijn in het specifieke domein.⁹⁷

⁹⁵ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, "Codificatie van het algemeen bestuursrecht: motieven en aandachtspunten" in A. WIRTGEN, W. RAUWS, T. CORTHAUT, D. VAN EECKHOUTTE, J. THEUNIS, E. VANDENBOSSCHE, W. PAS, J. VANDE LANOTTE, S. VAN DROOGHENBROECK, M. BOES, A. DE BECKER, A.M. DRAYE, J. DUJARDIN, I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, A. ALLEN, F. EGGERMONT, K. LEUS, G. DEBERSAQUES, A. MAGEROTTE, B. DE SUTTER, J. JAUMOTTE, R. STEVENS, A. GJUROVA, J. VAN NIEUWENHOVE, J. VELAERS, C. JENART, *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 247; Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS 19 december 2018*; Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, *BS 13 mei 2019*.

⁹⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, "Codificatie van het algemeen bestuursrecht: motieven en aandachtspunten" in A. WIRTGEN, W. RAUWS, T. CORTHAUT, D. VAN EECKHOUTTE, J. THEUNIS, E. VANDENBOSSCHE, W. PAS, J. VANDE LANOTTE, S. VAN DROOGHENBROECK, M. BOES, A. DE BECKER, A.M. DRAYE, J. DUJARDIN, I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, A. ALLEN, F. EGGERMONT, K. LEUS, G. DEBERSAQUES, A. MAGEROTTE, B. DE SUTTER, J. JAUMOTTE, R. STEVENS, A. GJUROVA, J. VAN NIEUWENHOVE, J. VELAERS, C. JENART, *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 247.

⁹⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, "Codificatie van het algemeen bestuursrecht: motieven en aandachtspunten" in A. WIRTGEN, W. RAUWS, T. CORTHAUT, D. VAN EECKHOUTTE, J. THEUNIS, E. VANDENBOSSCHE, W. PAS, J. VANDE LANOTTE, S. VAN DROOGHENBROECK, M. BOES, A. DE BECKER, A.M. DRAYE, J. DUJARDIN, I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, A. ALLEN, F. EGGERMONT, K. LEUS, G. DEBERSAQUES, A. MAGEROTTE, B. DE SUTTER, J. JAUMOTTE, R. STEVENS, A. GJUROVA, J. VAN NIEUWENHOVE, J. VELAERS, C. JENART, *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 247-248.

5. De figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie

5.1. Inleiding

111. Lange tijd werd de gemeentelijke administratieve gezien als een louter repressief instrument, waarbij het bestuur een gemeentelijke administratieve sanctie oplegt voor een bepaalde overlast in de vorm van een geldboete. Evenwel is de laatste jaren het instrument uitgebreid en worden alternatieve maatregelen aangeboden en gewaarborgd in de wet. De GAS-wet biedt ruimte voor alternatieve maatregelen zoals gemeenschapdienst en bemiddeling. De overtreder heeft verschillende opties en kansen die hij of zij kan benutten, voordat er effectief een boete zal worden opgelegd.⁹⁸

Dit hoofdstuk analyseert de alternatieve maatregelen die momenteel van kracht zijn betreffende de gemeentelijke administratieve sanctie en in welke maten deze gelijkenissen vertonen met het herstelrecht. Eveneens wordt in dit hoofdstuk onderzocht of er naast de alternatieve maatregelen ook de mogelijkheid bestaat om preventief op te treden.

5.2. De gemeentelijke administratieve sanctie

112. Een gemeentelijke administratieve sanctie is een sanctie, meestal in de vorm van een administratieve geldboete. De gemeente kan deze opleggen aan personen vanaf 14 jaar die voor overlast zorgen. Alom bekende voorbeelden van overlast zijn sluikestorten, nachtlawaai of urineren op openbare plaatsen.

Het artikel 119bis Nieuwe Gemeentewet verwijst naar de GAS-wet en geeft de gemeenten de bevoegdheid om administratieve straffen en sancties op te leggen overeenkomstig deze wet.⁹⁹

Gemeenten zijn bevoegd om de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, te nemen voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast, dit op basis van artikel 135, § 2, tweede lid, 7° van de Nieuwe Gemeentewet.¹⁰⁰

113. De gemeenteraad is bevoegd om gedragingen die zij als openbare overlast beschouwen op te nemen in de politieverordeningen, door middel van deze duidelijk te omschrijven. Gemeenten hebben de keuze om deze overlast te bestrijden met ofwel een gemeentelijke administratieve sanctie ofwel met een politiestraf die een bepaalde gedraging strafbaar stelt in de politieverordening. De gemeenten bewaren autonomie en kunnen er ook voor opteren om geen gemeentelijke administratieve boete op te leggen. Bepalingen die reeds door hogere regelgeving worden gesanctioneerd kunnen niet meer bestraft worden met een gemeentelijke administratieve boete, met

⁹⁸ T. DE SCHEPPER, "GAS: veel meer dan alleen maar boetes uitschrijven" *Lokaal* 2014, afl. 8, (30) 30.

⁹⁹ Art. 119 bis Nieuwe Gemeentewet.

¹⁰⁰ Art. 135 § 2, tweede lid, 7° Nieuwe Gemeentewet.

uitzondering van de gemengde inbreuken.¹⁰¹ Bij de gemengde inbreuken zal het parket de beslissing nemen op welke manier zal vervolgd worden, strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk.¹⁰²

5.3. Begrip

114. In de wetgeving bestaat er tot op heden er geen eenduidige, algemene definitie van een gemeentelijke administratieve sanctie. Meerdere auteurs hebben hier in de rechtsleer reeds een poging tot gedaan. Uit de verschillende pogingen en meer bepaald uit de definitie van J. PUT voor administratieve sancties kunnen enkele kenmerken worden afgeleid.

115. Een administratieve sanctie dient als beteugeling voor een inbreuk op een rechtsnorm. Een inbreuk kan bestaan uit zowel een handelen als een nalaten. Het betreft een sanctie die wordt opgelegd door een bestuursorgaan, door een wet of bij een krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter. De bestuurlijke sanctie gebeurt door middel van een eenzijdige individuele bestuurshandeling.¹⁰³

116. De maatregelen hebben een punitief karakter aangezien de sanctie na een inbreuk een straf of een nadeel op legt. Hiermede kan een gemeentelijke administratieve sanctie in beginsel onderscheiden worden van herstelmaatregelen.¹⁰⁴

5.4. Wetgeving van de gemeentelijke administratieve sanctie: historiek

5.4.1. Grondslag van de GAS-wetgeving

117. Om een tegengewicht te kunnen bieden aan de groeiende overlast en gelijktijdig het Openbaar Ministerie en de strafrechtbanken te ontlasten werd in 1999 de figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie in het leven geroepen.¹⁰⁵

118. De gemeentes hadden echter voor 1999 reeds de bevoegdheid om gemeentelijke politiestrafpen op te leggen, dit op basis van de decreten van 14 december 1789 en 16 – 24 augustus 1790.¹⁰⁶ Gemeentes waren in de mogelijkheid om overtredingen van gemeentelijke reglementen en verordeningen te bestraffen met een politiestraf op basis van artikel 135, §2 juncto artikel 119 N. Gem. Wet.¹⁰⁷

¹⁰¹ Art. 2 GAS-wet.

¹⁰² Art. 2 § 1 GAS-wet; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties: de wet van 24 juni 2013", *Themis* 2013-2014/3, nr. 84, (29)-31.

¹⁰³ J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1196.

¹⁰⁴ J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1196.

¹⁰⁵ E. VAN GOOL, *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 15.

¹⁰⁶ Art. 50 Decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling van gemeenten; Art. 3 Decreet van 16 tot 24 augustus 1790 inzake de gerechtelijke organisatie.

¹⁰⁷ L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 15.

119. De bevoegdheid voor de lokale besturen was een toegewezen en een limitatief beperkte bevoegdheid. De gemeentelijke handhavingsbevoegdheid werd beperkt tot de materiële openbare orde. De materiële openbare orde omvatte de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid.¹⁰⁸

120. De decreten boden echter niet voldoende grondslag en vormde slechts een beperkte mogelijkheid voor de gemeentes om op te treden. Het gebrek van het handhaven van lokale politiereglementen in combinatie met de hoge werkdruk van de parketten en strafrechtbanken, had tot gevolg dat overtredingen vaak werden geseponneerd.¹⁰⁹

5.4.2. De Wet van 13 mei 1999.

121. De figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie werd ingevoerd dankzij de wet van 13 mei 1999 in de Nieuwe Gemeentewet. De wet van 13 mei 1999 voerde elementaire vernieuwingen in op het vlak van gemeentelijke publieke rechtshandhaving.

De gemeenten hun bevoegdheid wordt uitgebreid waardoor ze maatregelen kunnen nemen voor het tegengaan van overlast. Daarnaast behelst de wet de invoering van het handhavingsinstrument van bestuurlijke sancties. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om in bepaalde gevallen zelf op te treden ook buiten het traditionele strafrecht om, zonder tussenkomst van het parket.¹¹⁰

Deze vernieuwingen zijn terug te vinden in artikel 135 § 2 en artikel 119bis §2 van de Nieuwe Gemeentewet.

5.4.2.1. Artikel 135 § 2 N. Gem. W.

122. Artikel 135 § 2 N. Gem. W. stelt dat de gemeenten hebben tot de taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de openbare rust.¹¹¹

Op basis van dit artikel was het slechts mogelijk voor gemeenten beperkt op te treden tegen de gedragingen die beschouwd werden als overlast. Dit werd veroorzaakt door het moeilijk te definiëren begrip "openbare overlast" en de enge rechtspraak van de Raad van State in verband met de openbare orde. Om die redenen werd aan het artikel 135 § 2 N. Gem. W een 7° toegevoegd, dat de

¹⁰⁸ L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 17.

¹⁰⁹ E. VAN GOOL, *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 16.

¹¹⁰ L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 19; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 120.

¹¹¹ Art. 135 §2 N. Gem. W.

gemeentes uitdrukkelijk de bevoegdheid toekent om de nodige maatregelen te nemen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.¹¹²

5.4.2.2. Artikel 119bis §2 N. Gem. W.

123. De invoering van een nieuw handhavinginstrument van bestuurlijke sancties is naast uitbreiding van de bevoegdheid van de gemeentes een tweede belangrijke vernieuwing. Artikel 119bis §2 N. Gem. W. biedt de gemeenten de mogelijkheid om voor bepaalde inbreuken en onder bepaalde voorwaarden te kiezen tussen enerzijds een strafrechtelijke of anderzijds een bestuurlijke afwikkeling.¹¹³

Op basis van dit artikel zijn de gemeenten in de mogelijkheid om zelf op te treden tegen overtredingen zonder tussenkomst van het parket. Gemeenten zijn bevoegd om op te treden tegen overtredingen op politiereglementen of verordeningen, mits er niet reeds een strafsancie of bestuurlijke sanctie is voorzien in een wet, decreet of ordonnantie.¹¹⁴

5.4.2.3. Nieuwe wetgeving in 2004

124. De wet van 13 mei 1999 bracht de figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie in het leven, doch deze wet wordt in vele bronnen omschreven als een 'lege doos'. Het toepassingsgebied vormde daarvoor de belangrijkste reden. Gemeenten zijn enkel bevoegd indien de overtreding niet strafbaar is gesteld in een ander kader. In praktijk bleven er hierdoor geen relevante overtredingen meer over waarop de wet van 13 mei 1999 van toepassing was. Daarnaast speelde ook mee dat overtredingen op GAS-reglementen enkel konden vastgesteld door politieambtenaren.¹¹⁵

125. De onwerkbaarheid van de wet leidde tot de herziening van de wet en de nodige aanpassingen in 2004. Om deze aanpassingen mogelijk te maken waren er twee wetten nodig, enerzijds omwille van grondwettelijke bevoegdheidsverdeling was er de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en anderzijds de Nieuwe Gemeentewet en de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet. De wet heeft op vijf belangrijke vlakken aanpassingen gemaakt. Als eerste wordt de bevoegdheid voor niet-politieambtenaren uitgebreid waardoor ze ook bevoegd zijn om overtredingen vast te stellen.¹¹⁶

¹¹² E. VAN GOOL, *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 17; L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 19.

¹¹³ L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 22.

¹¹⁴ L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 22.

¹¹⁵ S. EECKHOUT "Gas in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomen. Een politieel benadering." in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 61.

¹¹⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 122.

126. Als tweede wordt het probleem van het beperkt toepassingsgebied van de wetgeving aangepakt. De uitbreiding wordt mogelijk gemaakt door de depenalisatie. Met name worden er een aantal artikels verwijderd uit het Strafwetboek en van de besluitwet van 29 december 1945 houdende het verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg. Door het schrappen van artikels in het Strafwetboek kunnen gemeenten zelf orde handhaven via een eigen beleid. Eerder was dit onmogelijk door het samenloopverbod. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om overtredingen te sanctioneren met zowel een administratieve of een politiestraf.¹¹⁷

127. Een derde aanpassing bestaat uit gemengde inbreuken. Dit zijn de misdrijven die strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn, maar die ook op gemeentelijke niveau bestraft kunnen worden via een gemeentelijke administratieve sanctie. Door het creëren van een categorie van gemengde inbreuken wordt het mogelijk voor strafrechtelijke en bestuurshandhaving naast elkaar te bestaan. Hierdoor komt het samenloopverbod niet in gedrang.¹¹⁸

128. Een vierde fundamentele aanpassing betreft de verruiming van het toepassingsgebied van jongeren. Minderjarige, die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt, kunnen gesanctioneerd worden bij overtredingen op de politieverordeningen. De wet voorziet hiervoor een bijzondere procedure.¹¹⁹

129. De invoering van de nieuwe procedure van bemiddeling behelst de vijfde en laatste cruciale aanpassing van de wetgeving van 2004. De wetgeving biedt de gemeente de mogelijkheid om een bemiddelingsprocedure op te starten. In geval de administratieve sanctie betrekking heeft op een minderjarige is deze bemiddelingsprocedure verplicht. In 2013 werd hieraan ook gemeenschapsdienst aan toegevoegd.¹²⁰

5.4.2.4. Reparatielwet van 2005 en 2007

130. Ondanks de beste bedoelingen van de wetgever bleven er nieuwe lacunes opduiken, waarvoor nieuwe reparatielwetgevingen in 2005 en 2007 in het leven werden geroepen. Indien de gemeentes overtredingen nog niet opgenomen hadden in hun gemeentelijk politiereglement leidde de depenalisering van bepaalde strafwetsartikelen in 2004 tot straffeloosheid. De depenalisatie zorgde voor nog meer problemen bij overtredingen gepleegd door jongeren onder de 16 jaar. Door bepaalde artikelen te schrappen uit de Strafwet zijn zij onttrokken aan zowel het strafrecht, het jeugdbeschermingsrecht en de bestuurlijke rechtshandhaving. Ze komen in een juridisch vacuüm terecht, waar geen vervolging mogelijk is.¹²¹

¹¹⁷ E. VAN GOOL, *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 26.

¹¹⁸ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 123.

¹¹⁹ T. ALLEWAERT "Tien jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 72.

¹²⁰ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 124.

¹²¹ L. VENNY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 19;

131. In 2005 werden verschillende gedepenaliseerde artikelen opnieuw strafbaar gesteld. De inbreuken werden geplaatst onder de gemengde inbreuken. Derhalve kan het parket terug tussen komen voor een strafrechtelijke afhandeling of kan er op gemeentelijk niveau administratief gehandeld worden, zowel voor meerder - als minderjarige. Aangezien bepaalde overtredingen ook na nieuwe wetwijzingen ongesanctioneerd bleven werd in 2007 werden nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd en toegevoegd aan de Strafwet.¹²²

5.4.2.5. Wet van 24 juni 2013

132. De huidige GAS-wet, de wet van 24 juni 2013, is een op zichzelf staande wet. Deze vervangt de voorgaande wetten, waardoor er terecht kan worden gesproken van een GAS-wet. Artikelen 119bis en 119ter van de Nieuwe Gemeentewet worden opgeheven en vervangen door de nieuwe GAS-wet.¹²³

De GAS-wet is een kaderwet, hierbij heeft de federale wetgeving een kader uitgezet, waarbinnen gemeenten zelf richtlijnen kunnen uitwerken. Het biedt de mogelijkheid aan de gemeenten om een politiereglement op te maken en vervolgens op te treden door middel van overtredingen te sanctioneren met een gemeentelijke administratieve sanctie. Gemeenten kunnen er ook voor opteren om intergemeentelijk samen te werken en een uniform politiereglement op te stellen. Centraal in de wet blijft de autonomie van de gemeenten, gaande van de bevoegdheid om de gemeentelijke administratieve sancties in te voeren tot de mogelijkheid om bepaalde procedures uit te breiden.¹²⁴

133. De voornaamste wijzigingen van de GAS-wet zijn de uitbreiding van de lijst met gemengde inbreuken, gewijzigde termijnen, de uitbreiding van de personen die verstellingen van overtredders kunnen doen, de onmiddellijke betaling en de sanctiebedragen en de verlaging van de leeftijdsgrens.¹²⁵

De leeftijdsgrens wordt verlaagd van 16 naar 14 jaar. Hier speelt echter ook de autonomie van de gemeenten een grote rol. De gemeenten kunnen autonoom beslissen om dit al dan niet op te nemen in het politiereglement.¹²⁶

134. Een andere noemenswaardige wijziging in de huidige GAS-wet betreft de invoering van de gemeenschapsdienst als alternatieve maatregel voor een geldboete. Bemiddeling werd reeds ingevoerd door de wetgeving van 2004, waar aan de gemeente de mogelijkheid wordt geboden om een bemiddelingsprocedure op te starten.¹²⁷ De wet voorziet nu, na een eventuele bemiddeling, voor de sanctionerende ambtenaar de mogelijkheid om een gemeenschapsdienst op te leggen. Het houdt

¹²² F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 124.

¹²³ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 126.

¹²⁴ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 13.

¹²⁵ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 13.

¹²⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 126.

¹²⁷ *Supra* nr. 129.

een dienst in ten bate van de gemeenschap van maximaal 15 uur voor minderjarige tot 30 uur bij meerderjarigen.¹²⁸

5.5 Doelstelling

135. De wetgever bracht in 1999 de figuur van de gemeentelijke administratieve sanctie in het leven om de groeiende overlast tegen te gaan en om het parket te ontlasten. In de jaren 90 heerste er een groot gevoel van onveiligheid onder de burgers, de oorspronkelijke aanleiding hiervoor was de zaak-Dutroux. Hieropvolgend vindt er een grote politiehervorming plaats in België. Doch, burgers blijven gebukt onder de groeiende overlast van kleine overlastfeiten. Kleine criminaliteiten die bijzonder hinderlijk worden ervaren in het dagdagelijkse leven en de kwaliteit van het samenleven verminderen, denk maar aan geluidsoverlast en vandalisme. Het parket kan deze stijgende klachten niet afhandelen, waardoor kleine overtredingen vaak geseponneerd worden, dit werkte op zijn beurt het onveiligheidsgevoel en straffeloosheidsgevoel verder in de hand.¹²⁹

136. De gemeentelijke administratieve boete heeft bijgevolg een tweedelig doel. Enerzijds zorgt het voor de ontlasting van de parketten en Openbaar Ministerie. Deze kunnen hierdoor meer aandacht schenken aan ernstigere criminele feiten. Kleine overtredingen, die eerder veelal geseponneerd zouden worden, kunnen nu opgespoord en vervolgd worden door gemeenten. Anderzijds brengt het een tegengewicht voor het gevoel van straffeloosheid bij de burgers. Dit wordt mogelijk gemaakt door een snelle opvolging en bestraffing van overlast en kleine overtredingen.

5.6. Toepassingsgebied

5.6.1. Ratione materiae

137. Het materieel toepassingsgebied bestaat uit de gedragingen, handelingen of onthoudingen die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie. Deze worden beschreven in het gemeentereglement en gemeenteverordeningen en worden opgesteld door de gemeenteraad.¹³⁰

140. In beginsel kunnen de gemeenten administratieve boetes opleggen voor de gedragingen die zij ervaren als overlast, overlast wordt evenwel niet gedefinieerd in de GAS-wet. Het centrale principe is dat de gemeenten sancties kunnen bepalen voor de inbreuken op het gemeentereglement of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens de wet, een decreet of een ordonnantie straffen of administratieve sancties worden bepaald.¹³¹

¹²⁸ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 13.

¹²⁹ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 10.

¹³⁰ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 142; T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 88.

¹³¹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 142; T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE

Belangrijk is om op te merken dat gemeenten steeds een keuze dienen te maken tussen een strafrechtelijke en een administratieve sanctie in het gemeentereglement.¹³²

141. Op het centrale principe bestaat een belangrijke wettelijke afwijking, met name de gemengde inbreuken. Dit zijn de misdrijven die strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn, maar die ook op gemeentelijk niveau kunnen bestraft worden via een gemeentelijke administratieve sanctie. De inbreuken die deel uitmaken van de gemengde inbreuken categorie worden limitatief opgesomd in artikel 3 van de GAS-wet.¹³³

142. Het rechtsprincipe "non bis in idem" blijft onverminderd gelden, waardoor er slechts één enkele sanctie kan worden opgelegd voor een bepaalde inbreuk, hetzij een administratieve, hetzij een strafrechtelijke sanctie.¹³⁴

5.6.2. Ratione personae

143. Gemeentelijke administratieve boetes kunnen worden opgelegd aan meerderjarigen en aan minderjarigen die de volle leeftijd hebben bereikt van 14 jaar. Hierbij hebben gemeenten autonomie en kunnen ervoor opteren om de leeftijd van 14 jaar te verhogen. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen komen in aanmerking.¹³⁵

5.6.3. Ratione loci

144. Het politiereglement heeft een algemene draagwijdte en geldt voor eenieder, die binnen het grondgebied van de desbetreffende gemeente, een overtreding hierop begaat.¹³⁶

5.7. Sancties en maatregelen

145. De administratieve geldboete is de meeste gekende sanctie, doch niet de enige. Gemeenten beschikken over vier types van administratieve bestuurlijke sancties. De gemeenteraad heeft de beslissingsbevoegdheid om de mogelijke sancties in zijn reglement of verordening al dan niet op te nemen.¹³⁷

SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 88; Art. 2 § 1 GAS-wet.

¹³² Art. 5 GAS-wet.

¹³³ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 143; Art. 3 GAS-wet; *Supra* nr. 127.

¹³⁴ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 143.

¹³⁵ G. GEUDENS, "Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten", *RW* 2015-16, nr. 6, (203)210; T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 93; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 190; Art. 44 § 1 GAS-wet.

¹³⁶ T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 94.

¹³⁷ W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in X, *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014, G 30/38.1.

146. De vier verschillende sancties betreffen: een administratieve geldboete, een administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toestemming of vergunning, de administratieve intrekking van een toestemming of een vergunning verleend door de gemeente en als laatste de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.¹³⁸

147. De administratieve sanctie dient steeds proportioneel te zijn en in functie van de zwaarte van de feiten. Daarnaast kan er ook rekening gehouden te worden met een eventuele herhaling van de feiten. Indien er sprake is van meerdere samenlopende inbreuken op hetzelfde reglement zal dit leiden tot één enkele sanctie die in verhouding moet staan tot de ernst van het geheel van de feiten.¹³⁹

148. Naast de vier bovenstaande administratieve sancties heeft de gemeenteraad ook de mogelijkheid om in het reglement alternatieve maatregelen te voorzien, zijnde de gemeenschapsdienst en of de bemiddeling.¹⁴⁰

5.8. Alternatieve maatregelen

149. De gemeenteraad kan ervoor opteren om in zijn reglement een alternatieve maatregelen te voorzien voor de administratieve geldboete. Het betreft de gemeenschapsdienst en de bemiddeling. Deze alternatieve maatregelen mogen niet verward worden met een alternatieve sanctie in het algemeen. Ze zijn enkel een alternatief voor de administratieve geldboete en niet voor de overige drie sancties. De alternatieve maatregelen kunnen ertoe leiden dat er geen administratieve geldboete zal worden opgelegd.¹⁴¹

150. De twee alternatieve maatregelen kunnen niet elk achtereenvolgend worden aangewend. Indien een bemiddeling wordt voorgesteld, is het mogelijk om bij weigering of falen van de bemiddeling alsnog een gemeenschapsdienst voor te stellen of een geldboete op te leggen. Echter indien er geen bemiddeling wordt voorgesteld, en enkel gebruik wordt gemaakt van een gemeenschapsdienst kan na de niet uitvoering of weigering hiervan geen bemiddeling meer worden voorgesteld. In het geval van minderjarigen dient er verplicht na de opstart van een GAS-procedure een bemiddelingsaanbod gedaan te worden. Indien dit aanbod geweigerd wordt of faalt kan er geopteerd worden voor een geldboete of een gemeenschapsdienst.¹⁴²

¹³⁸ W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in *X, Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014, G 30/39, art. 4§1 GAS-wet.

¹³⁹ Art. 7 GAS-wet.

¹⁴⁰ Art. 4§2 GAS-wet.

¹⁴¹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 146.

¹⁴² POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 17-18.

5.8.1. Gemeenschapsdienst

151. Op basis van de artikelen 9 en 10 GAS-wet kunnen gemeenten beslissen om gemeenschapsdienst op te nemen als alternatieve maatregel. De wetgever maakt een onderscheid tussen gemeenschapsdienst voor meerderjarigen en de gemeenschapsdienst voor minderjarigen.¹⁴³

5.8.1.1. Meerderjarigen

152. De gemeenschapsdienst voor meerderjarigen bestaat uit een prestatie van algemeen belang die wordt uitgevoerd door de overtreder, dit ten gunste van de collectiviteit. Het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties verduidelijkt het doel van de gemeenschapsdienst, namelijk de overtreder bewust maken van de ernst van de gepleegde overlast.¹⁴⁴

153. De gemeenschapsdienst bestaat uit het volgen van een opleiding en/of het leveren van een onbetaalde prestatie onder toezicht van de gemeente of van een door de gemeente aangeduide bevoegde rechtspersoon en uitgevoerd ten behoeve van een gemeentedienst of publiekrechtelijke rechtspersoon, stichting of vereniging zonder winstgevend oogmerk die door de gemeente wordt aangewezen. De maatregel mag niet meer dan dertig uur bedragen en moet worden uitgevoerd binnen een termijn van zes maanden.¹⁴⁵

154. De alternatieve maatregel kan worden voorgesteld door de sanctionerende ambtenaar, indien dit is opgenomen in het gemeentereglement en hij dit opportuun acht. De sanctionerende ambtenaar heeft hier met andere woorden een discretionaire bevoegdheid. De overtreder zal hier wel steeds mee moeten instemmen. Indien de overtreder weigert of de gemeenschapsdienst niet uitvoert kan de sanctionerende ambtenaar alsnog een administratieve geldboete opleggen.¹⁴⁶

5.8.1.2. Minderjarigen

155. Gemeenschapsdienst kan ook worden uitgevoerd door minderjarigen. De sanctionerende ambtenaar kan dit uitsluitend voorstellen indien de bemiddeling wordt geweigerd of faalt. Inhoudelijk is dit hetzelfde als gemeenschapsdienst voor meerderjarigen, met uitzondering dat de gemeenschapsdienst niet meer dan vijftien uur mag bedragen.¹⁴⁷

¹⁴³ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 148.

¹⁴⁴ Parl. St. Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/001,10; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?* Brugge, Vanden Broele, 148.

¹⁴⁵ Art. 10 GAS-wet.

¹⁴⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 148; Parl. St. Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/001,10; art. 11§2 GAS-wet.

¹⁴⁷ Art. 19§1 GAS-wet; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 146.

De gemeenschapsdienst voor meerderjarige heeft een sanctionerend karakter. Voor minderjarige wordt uitdrukkelijk in het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties benadrukt dat het enkel om pedagogische maatregelen kan gaan en niet om repressieve maatregelen.¹⁴⁸

5.8.1.3. Gevolgen

156. De gemeenschapsdienst houdt een volwaardig alternatief in voor de geldboete. Met andere woorden kan er na een geslaagde uitvoering geen administratieve geldboete worden opgelegd. Dit geldt zowel voor minderjarige als meerderjarige.¹⁴⁹

5.8.2. Bemiddeling

157. In de GAS-wet wordt de term bemiddeling veranderd naar het begrip lokale bemiddeling. De lokale bemiddeling wordt gedefinieerd in artikel 4§ 2, 2° GAS-wet als een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of het om het conflict te doen bedaren. De begripsomschrijving vermeldt ook "het conflict te doen bedaren", door deze toevoeging kan ook bemiddeling worden toegepast op conflicten waarbij geen aanwijsbare schade kan worden vastgesteld. Gelijkaardig als de gemeenschapsdienst is de lokale bemiddeling enkel een alternatieve maatregel voor de administratieve geldboete.¹⁵⁰

158. De bemiddeling met betrekking tot de GAS-wet bevatten dezelfde principes en kenmerken als alle bemiddelingen.¹⁵¹ De voornaamste kenmerken bestaan uit vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, neutraliteit en onafhankelijkheid van de bemiddelaar en de transparantie over de mogelijkheden en werking in verband met de bemiddeling.¹⁵²

160. De lokale bemiddeling wordt gevoerd door een bemiddelaar die beantwoordt aan de minimale voorwaarden die door de Koning worden bepaald of door een gespecialiseerde, door de gemeente erkende bemiddelingsdienst, overeenkomstig de door de Koning bepaalde voorwaarde en modaliteiten. Specifieke kwalificatievoorwaarden worden vastgelegd bij het KB 28 januari 2014. De

¹⁴⁸ E. VAN GOOL, *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 128; Parl. St. Kamer, 2012-2013, nr. 53-2712/001, 15.

¹⁴⁹ POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 19.

¹⁵⁰ T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties: de wet van 24 juni 2013", *Themis*, 2013-2014/3, nr. 84, (29) 34; E. LANCKSWEEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 407.

¹⁵¹ *Infra* nr. 198.

¹⁵² E. LANCKSWEEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 407; G. GEUDENS, "Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten", *RW* 2015-2016, nr. 6, (203) 208; art. 12, § 1, 3° GAS-wet.

partijen kunnen vrij onderhandelen en beslissen over de schadeloosstelling en de herstelling van de schade.¹⁵³

5.8.2.1. Meerderjarigen

161. De wetgever maakt, gelijkaardig als bij de gemeenschapdienst, ook ten aanzien van bemiddeling een onderscheid tussen meerderjarigen en minderjarigen.

162. Aangaande de meerderjarige kan de sanctionerende ambtenaar de bemiddeling voorstellen indien voldaan wordt aan drie voorwaarden. Vooreerst is lokale bemiddeling enkel mogelijk naar aanleiding van een overtreding op het gemeentelijk politiereglement, daarnaast dienen de alternatieve maatregelen, de modaliteiten en de samenwerking met een neutrale bemiddelaar opgenomen zijn in het reglement. Bemiddeling is enkel mogelijk indien ook de bemiddelingsprocedure uitdrukkelijk is opgenomen in het reglement, de overtreder dient evenwel het aanbod tot lokale bemiddeling ook te aanvaarden. De derde en laatste voorwaarde houdt in dat het slachtoffer van de overlast geïdentificeerd moet zijn.¹⁵⁴

163. De sanctionerend ambtenaar beslist of een dossier geschikt is voor bemiddeling. De gemeente is niet verplicht om de bemiddelingsprocedure op te nemen. Bijgevolg is het bemiddelingsaanbod voor meerderjarige altijd optioneel. Indien voldaan is aan alle voorwaarden kunnen de partijen een mondelinge of schriftelijke bemiddelingsovereenkomst opstellen. Deze behelst de inspanningsverbintenissen en de basisregels van de bemiddeling. Deze is geheel vormvrij en kunnen naar de wensen van de partijen worden opgesteld.¹⁵⁵

5.8.2.2. Minderjarigen

164. In tegenstelling tot de facultatieve bemiddeling bij meerderjarigen is de bemiddeling verplicht bij minderjarigen vanaf de leeftijd van 14 jaar, op voorwaarde dat de gemeenteraad voorziet in zijn reglement dat minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete. Indien bovenstaande voorwaarde wordt opgenomen in het reglement, is de gemeenteraad eveneens verplicht een gepaste procedure en nadere regels van de lokale bemiddeling op te nemen.¹⁵⁶

165. Bij minderjarige is het verplicht voor de sanctionerende ambtenaar om een aanbod van lokale bemiddeling voor te stellen. Gemeenten zijn niet verplicht om minderjarige te onderwerpen aan gemeentelijke administratieve sancties, maar indien zij ervoor kiezen om dit op te nemen in het politiereglement moeten zij verplicht een bemiddelingsaanbod voorzien. De overige voorwaarden

¹⁵³ Art. 8 GAS-wet, art. 12, § 2 GAS-wet.

¹⁵⁴ Parl. St. Kamer, 2012-2013, nr. 53-2712/001, 12; E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 407; G. GEUDENS, "Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten", *RW* 2015-2016, nr. 6, (203) 208; art. 12, § 1, 3^o GAS-wet.

¹⁵⁵ E. VAN GOOL, *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 127.

¹⁵⁶ Art. 18 § 1, art. 14 § 2 GAS-wet.

van identificatie van het slachtoffer, zoals zijn opgesteld bij de meerderjarige, zijn niet vereist bij minderjarige.¹⁵⁷

166. Gelijklopend zoals bij de bemiddeling bij meerderjarigen kan in geval van weigering van het aanbod of het falen van de bemiddeling de sanctionerende ambtenaar een gemeenschapsdienst voorstellen of alsnog een administratieve geldboete opleggen.¹⁵⁸

5.8.2.3. Gevolgen

167. De uitvoering van de bemiddeling heeft tot gevolg dat er geen administratieve boete meer kan worden opgelegd. De bemiddeling houdt een volwaardige alternatieve maatregel in, waardoor er niet geopteerd worden om zowel een administratieve geldboete op te leggen en een bemiddelingstraject te doorlopen. Krachtens artikel 13 § 1 en 18 § 4 GAS-wet kan er geen administratieve boete worden opgelegd bij het vaststellen van welslagen van de bemiddeling door de sanctionerende ambtenaar.¹⁵⁹

5.8.2.4. Partijen

168. De partijen in de bemiddeling zijn de overtreder en het slachtoffer. De bemiddelaar leidt de bemiddeling. Het slachtoffer kan zowel een natuurlijke als een rechtspersoon zijn waarvan de belangen als geschaad beschouwd worden. Een gemeente kan bijgevolg ook als benadeelde worden beschouwd en zich laten vertegenwoordigen in een bemiddelingsprocedure.¹⁶⁰

5.8.2.5. Inhoud van de bemiddeling.

169. Artikel 4, § 2, 2° van de GAS-wet stelt dat de bemiddeling een alternatieve maatregel is die kan inhouden de veroorzaakte schade te herstellen, schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren. Tijdens de bemiddeling kan het conflict besproken en opgelost worden of afspraken gemaakt worden voor het herstel of vergoeding van de schade.¹⁶¹

170. Het herstellen van de schade houdt in het ongedaan maken van de schade. Indien de schade materiële schade betreft kan dit leiden tot een overeenkomst om de schade te vergoeden of het

¹⁵⁷ E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 407 – 408; POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 8; Art. 18, § 1 GAS-wet.

¹⁵⁸ Art. 18 § 5 GAS-wet.

¹⁵⁹ Art. 18 § 4; GAS-wet; E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 407.

¹⁶⁰ E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 409; G. GEUDENS, "Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten", *RW* 2015-2016, nr. 6, (203) 208-209.

¹⁶¹ Art. 4, § 2, 2° GAS-wet; POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 10.

bekomen van een herstel in natura, zoals bijvoorbeeld het verwijderen van graffiti. In het geval van morele schade kan er gebruik gemaakt worden van een symbolisch herstel, zoals bijvoorbeeld een dag meewerken met de gemeentelijke reinigingsdienst. Bovendien kan de overeenkomst steeds bestaan of worden aangevuld met een mondeling of schriftelijk excuses.¹⁶²

171. Naast het herstellen of de compensatie is de bemiddeling ook gericht op het conflict te doen bedaren. Het opnemen van "het conflict te doen bedaren" in artikel 4 § 2, 2° GAS-wet zorgt er enerzijds voor dat bemiddeling kan worden toegepast op conflicten waarbij geen aantoonbare schade is. Anderzijds zorgt dit ervoor dat het conflict tussen de dader en benadeelde bespreekbaar wordt gemaakt. De bemiddeling kan een grote waarde hebben voor de betrokken partijen. De overtreder kan een boete vermijden en de benadeelde kan, indien er sprake is van materiële schade, vergoeding bekomen. Daarnaast kunnen partijen ook elk hun standpunten, hun verwachtingen en hun eigen verhaal vertellen. Het doel is hier evenzeer de onderlinge relaties te verbeteren.¹⁶³

172. Betreffende meerderjarige kan de schadeloosstelling of herstelling van de schade vrij worden onderhandeld en beslist door de partijen. Voor minderjarige werd dit niet uitdrukkelijk vermeld in de GAS-wet, echter hier wordt aangenomen dat alsook afspraken over schadeloosstelling of herstelling van de schade vrij onderhandeld en beslist mogen worden door de partijen.¹⁶⁴

5.8.2.6. De bemiddelaar

173. De bemiddelaar moet duidelijk onderscheiden worden van de sanctionerende ambtenaar. De sanctionerende ambtenaar zal een sanctie opleggen en beslissen, in geval van meerderjarige, of het dossier in aanmerking komt voor bemiddeling. De bemiddelaar is een ambtenaar die wordt aangewezen door de gemeente. Hij zal in opdracht van de sanctionerende ambtenaar de bemiddelingsprocedure uitvoeren.¹⁶⁵

5.8.3. Procedure ouderlijke betrokkenheid

174. Naast de gemeenschapsdienst en de bemiddeling is er ook nog een andere procedure die eerst kan aangewend worden met betrekking tot minderjarige, namelijk de procedure ouderlijke betrokkenheid. De alternatieve maatregelen van gemeenschapsdienst en bemiddelingen moeten expliciet worden opgenomen in het politiereglement van de gemeente, voordat ze aangewend kunnen worden. Dit is niet het geval voor de procedure ouderlijke betrokkenheid, ook zonder uitdrukkelijke vermelding kan hierop beroep worden gedaan. De procedure kan enkel plaatsvinden

¹⁶² E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 410; POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 10.

¹⁶³ K. MEYLEMANS en C. VAN DER STRAETEN, "Als samenleven moeilijk wordt.", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, (75) 77.

¹⁶⁴ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 410; Art. 12, § 2 GAS-wet.

¹⁶⁵ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 408.

bij minderjarige en situeert zich voordat een GAS-procedure wordt opgestart. De procedure ouderlijke betrokkenheid houdt in dat de sanctionerende ambtenaar de personen die voor de minderjarige verantwoordelijk zijn informeert over de feiten en vraagt hij hen om hun opmerkingen over de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen, rekening houdende met de feiten. De sanctionerende ambtenaar kan er ook voor opteren om een ontmoeting te laten plaatsvinden waarbij hij, de ouders en de minderjarige aanwezig kunnen zijn.¹⁶⁶

175. Na de procedure kan de sanctionerende ambtenaar beslissen hetzij de zaak te sluiten, hetzij de administratieve procedure te starten. Indien de sanctionerende ambtenaar tevreden is en de zaak wordt afgesloten, zal er geen administratieve geldboete meer kunnen worden opgelegd. Indien de procedure van ouderlijke betrokkenheid geen succesvol resultaat heeft zal de administratieve procedure aangevat worden. De verplichting tot een bemiddelingsvoorstel aan minderjarige aan te bieden blijft onaangetast gelden. De procedure is optioneel, het valt onder de bevoegdheid van de sanctionerende ambtenaar om al dan hiervan gebruik te maken. De omzendbrief onderlijnt wel belang van een dergelijke procedure, aangezien het de ouderlijke verantwoordelijkheid aanmoedigt en het pedagogische aspect van het systeem benadrukt.¹⁶⁷

5.9. Kenmerken van het herstelrecht in de gemeentelijke administratieve boete

176. Kenmerken van het herstelrecht zijn met betrekking tot de gemeentelijke administratieve boete terug te vinden in alternatieve maatregelen die kunnen worden opgelegd ter vervanging van de geldboete. De GAS-wet voorziet in de mogelijkheid om voor de gemeente om alternatieve maatregelen op te nemen. Meer bepaald werd er eerder de gemeenschapsdienst en de bemiddeling inzake de GAS-wet besproken, maar eveneens in de voorafgaande procedure ouderlijke betrokkenheid zijn er kenmerken van het herstelrecht terug te vinden.

5.9.1. Gemeenschapsdienst

177. Gemeenschapsdienst houdt een volwaardig alternatief in voor het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie. De gemeenschapsdienst biedt de overtreder de mogelijkheid de schade te herstellen en zijn verantwoordelijkheid op te nemen voor zijn gedrag. De omzendbrief

¹⁶⁶ POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 20; Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS 8 augustus 2014*, https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-05/omzendbrief_gas_nl.pdf, 18-19.

¹⁶⁷ POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 20; Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS 8 augustus 2014*, https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-05/omzendbrief_gas_nl.pdf, 18-19.

benadrukt dat de gemeenschapsdienst slechts pedagogische maatregelen kunnen omvatten, geen repressieve maatregelen.¹⁶⁸

178. De herstelrechtelijke visie is hier duidelijk zichtbaar. Het herstelrecht vertrekt namelijk vanuit de veronderstelling dat een overtreding of een misdrijf niet noodzakelijk dient bestraft te worden. Er wordt de focus gelegd op probleemoplossend denken en herstel, eerder dan louter bestraffen van de overtreding.¹⁶⁹

179. De gemeenschapsdienst kan, eventueel symbolisch, bijdragen aan het herstel van de aangebrachte schade. Het doel van de gemeenschapsdienst is om de overtreder zich bewust te laten worden van de ernst van de gepleegde overlast. Het geeft de overtreder een kans om een administratieve geldboete te vermijden, maar dit zal enkel mogelijk zijn wanneer de overtreder bereid is zijn of haar verantwoordelijkheid op te nemen.¹⁷⁰

180. Kenmerken van het tweede en derde luik van de herstelrechtelijke visie schemeren eveneens door, zijnde de verplichting van de overtreder om zijn verantwoordelijkheid op te nemen en de betrokkenheid en participatie.

181. De gemeenschapsdienst geeft de overtreder de mogelijkheid om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn daden. Het biedt de mogelijkheid om de afstand tussen de dader en slachtoffer te verkleinen. Door het betalen van een administratieve boete, zal er een afstand worden gecreëerd doordat er geen verantwoording of inzicht zal verworven worden door de overtreder. Het uitvoeren van gemeenschapsdienst zoals bijvoorbeeld het verwijderen van de aangebrachte graffiti, zal de overtreder de kans geven om bewust te worden van de ernst van zijn daden. Dit kan bijdragen aan het voorkomen dat de overtreding opnieuw zal voorkomen.¹⁷¹

182. De betrokkenheid en participatie van de overtreder wordt door de gemeenschapsdienst ook gestimuleerd. Het geeft de overtreder een kans om samen met de betrokken partijen de schade te beramen en een gepaste gemeenschapsdienst uit te werken.

5.9.2. Bemiddeling

183. De bemiddeling is een alternatieve maatregel die kan worden ingezet, waarbij veel kenmerken van het herstelrecht doorschemeren. De GAS-wet stelt dat de bemiddeling een alternatieve maatregel is die kan inhouden de veroorzaakte schade te herstellen, schadeloos te stellen of om het

¹⁶⁸ Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS 8 augustus 2014*, https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-05/omzendbrief_gas_nl.pdf, 19.

¹⁶⁹ *Supra* nr. 21.

¹⁷⁰ A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling in de spotlights Gemeentelijke administratieve sancties", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, (58) 65; *Supra* nr. 149.

¹⁷¹ *Supra* nr. 59.

conflict te doen bedaren.¹⁷² Er kunnen verschillende elementen van het herstelrecht in deze alternatieve maatregel worden gevonden.

184. De eerste zuil van het herstelrecht houdt in dat er belang wordt gehecht aan de schade en de behoefte van de partijen.¹⁷³ Dit is gelijkaardig daar de focus van de bemiddeling wordt gelegd op herstellen van de veroorzaakte schade en niet louter de overtreding van een geschonden regel. Er dient bijgevolg niet eerst naar de overtreder en de geschonden regel te worden gekeken, maar naar de schade die werd veroorzaakt. Door naar de schade te kijken wordt er, gelijkaardig de visie in het herstelrecht, het zwaartepunt gelegd op herstellen in plaats van straffen. De bemiddeling bevestigt de visie, doordat de bemiddeling als een volwaardig alternatief voor een administratieve boete wordt aangeboden. De bemiddeling heeft als doel de partijen en de relatie tussen de partijen centraal te zetten, gelijkaardig de visie van het herstelrecht gaat men niet de focus leggen op de dader en regel die in kwestie geschonden is, maar wordt de aandacht gegeven aan de betrokken partijen. De visie van het herstelrecht houdt in dat er geen rekening dient vereffend te worden, men tracht af te stappen van het retributief, bestraffend kader. De bemiddeling houdt in dat de veroorzaakte schade hersteld dient te worden, maar het gaat hier om de brede betekenis van het woord herstel. Het kan gaan om materieel herstel, maar dit is slechts één van de aspecten die aan bod kan komen bij de bemiddeling. De vraag naar materieel herstel kan een aanleiding zijn, waarbij er een communicatief draagvlak wordt geboden om ook de relatie tussen de partijen aan bod te laten komen. De bemiddeling wordt niet beperkt tot louter een maatregel voor het bekomen van een materiële schadevergoeding of herstel. De bemiddeling biedt een kans om de betrokken partijen aan het woord te laten en gehoord te worden. Hierdoor kan er verder worden gekeken dan enkel de overtreding, maar kunnen ook de gevoelens van de partijen een plaats krijgen.¹⁷⁴

185. De tweede zuil van het herstelrecht houdt de verplichting in.¹⁷⁵ Dit kunnen we terugvinden in de bemiddeling daar de overtreiders hun verantwoordelijkheid kunnen nemen door de veroorzaakte schade te herstellen. Door een gesprek te starten tussen de overtreder en het slachtoffer heeft de overtreder de mogelijkheid om inzicht te krijgen over zijn gedragingen. Indien de overtreding betrekking heeft op een openbare overlast zal de gemeente vaak de benadeelde partij zijn.¹⁷⁶

186. Derde zuil van het herstelrecht is betrokkenheid en participatie.¹⁷⁷ Door een gesprek te faciliteren tussen de overtreder en de benadeelde partij zal de overtreder niet alleen inzicht krijgen in zijn daden en de gevolgen ervan, maar kan hij ook inzicht verschaffen waarom de gemeente optreedt tegen bepaalde gedragingen. Het biedt de mogelijkheid om informatie te verschaffen

¹⁷² Art. 4 § 2, 2° GAS-wet.

¹⁷³ *Supra* nr. 25.

¹⁷⁴ A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling in de spotlights Gemeentelijke administratieve sancties", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, (58) 59; LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten", *TVGEM* 2005, nr. 1, (41) 46.

¹⁷⁵ *Supra* nr. 59.

¹⁷⁶ A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling in de spotlights Gemeentelijke administratieve sancties", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, (58) 59.

¹⁷⁷ *Supra* nr. 64.

omtrent de wijze waarop wordt opgetreden. De beweegredenen van de gemeente kunnen inzicht geven in de waarden en normen van een samenleving.¹⁷⁸

5.9.3. Procedure ouderlijke betrokkenheid

187. De procedure ouderlijke betrokkenheid houdt geen volwaardig alternatief in voor een gemeentelijke administratieve geldboete. Het is een extra instrument die kan worden toegepast voor minderjarigen. De procedure wordt opgestart voordat een GAS-procedure wordt opgezet, maar wel nadat er een overtreding heeft plaatsgevonden, in die zin is heeft het geen zuivere preventieve werking.¹⁷⁹

188. Sporen van het herstelrecht zijn terug te vinden in het feit dat het geen bestraffende methode inhoudt. Het is een methode die gericht is om ouderlijke verantwoordelijkheid aan te sporen en het pedagogische aspect ervan te benadrukken.¹⁸⁰

189. Op deze manier is het mogelijk om een dialoog te starten, waarbij er verder wordt gekeken dan de overtreding die werd begaan. De minderjarige wordt niet enkel beoordeeld op zijn of haar gedrag, maar er wordt een ruimer beoordelingskader geschept. Het beoordelingskader wordt vergroot, waarbij ook de ouders als betrokken partij worden toegevoegd. Het schept de mogelijkheid om de achtergrond, de oorzaak en het gedrag van de minderjarige mee in acht te nemen. Het verhoogt de kansen om de omgeving van de minderjarige te beïnvloeden om zo de kans op herhaling te vermijden.¹⁸¹

5.9.4. Herstelrechtelijk kader

190. Er zijn duidelijk een groot aantal sporen terug te vinden in de alternatieve maatregelen en de procedure ouderlijke betrokkenheid. De methodes waarin het herstelrecht in terug te vinden is, situeren zich weliswaar steeds binnen het beperkt kader van de gemeentelijke administratieve boete. Voorstanders van het herstelrecht pleiten voor het scheppen van een nieuw, breder kader, waarbinnen het mogelijk is om preventief te functioneren buiten het werkveld van overtredingen. Het zou een alternatief kader kunnen vormen, waarbij de veiligheid en de groei van de burgers en maatschappelijke ontwikkeling gecombineerd kunnen worden. Een herstelrechtelijke aanpak zou de maatschappelijke verzuring kunnen terugdringen, waardoor er minder overtredingen zullen plaatsvinden in de eerste plaats.¹⁸²

¹⁷⁸ A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling in de spotlights Gemeentelijke administratieve sancties", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, (58) 59.

¹⁷⁹ *Supra* nr. 174.

¹⁸⁰ Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS 8 augustus 2014*, https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-05/omzendingbrief_gas_nl.pdf, 19.

¹⁸¹ *Supra* nr. 58.

¹⁸² I. LECHKAR, E. CLAES, N. GULINK, en M. HUYSMANS, "Herstelrecht in Brusselse Wijken: Is er een alternatief voor de GAS boetes?", *Opbouwwerk Brussel* 2014, nr. 111, (28) 28.

191. De herstelrechtelijke visie kan worden toegepast om mensen terug dichterbij elkaar te brengen en relaties te herstellen. Het kan bijdragen aan het verbeteren van de samenlevingsopbouw. Voornamelijk in grote steden, waar diversiteit heerst en vele sociale netwerken, met elk een verschillende etnische en culturele achtergrond, elkaar kruisen. Dit kan leiden tot conflicten, spanningen en zelfs normoverschrijdend gedrag.¹⁸³

192. Het herstelrecht kan aangewend worden om een normatief kader te scheppen om te leren omgaan met verschillen. De herstelrechtelijke visie reikt namelijk methodieken aan die op constructieve wijze met conflicten, of preventief voor het conflict, met bepaalde situaties kunnen omgaan. Conflicten en zelfs overtredingen kunnen het voorwerp of de aanzet vormen van een dialoog. Het herstelrecht kan een gesprek op gang brengen waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken. Het geeft de mogelijkheid waarbij veel burgers kunnen worden bij betrokken, zodat frustraties en onvrede een plaats van erkenning kunnen krijgen. Door deze gevoelens te erkennen, te sturen en bespreekbaar te maken kan de verzuring, dat gepaard kan gaan met geweld, extremisme en racisme verminderd worden.¹⁸⁴

¹⁸³ I. LECHKAR, E. CLAES, N. GULINK, en M. HUYSMANS, "Herstelrecht in Brusselse Wijken: Is er een alternatief voor de GAS boetes?", *Opbouwwerk Brussel* 2014, nr. 111, (28) 29.

¹⁸⁴ I. LECHKAR, E. CLAES, N. GULINK, en M. HUYSMANS, "Herstelrecht in Brusselse Wijken: Is er een alternatief voor de GAS boetes?", *Opbouwwerk Brussel* 2014, nr. 111, (28) 31-32; E. LANCKSWERDT, "Het leefomgevingsconflict als uitnodiging voor de ontwikkeling van onze menselijke kwaliteiten", *TOO* 2019, nr. 3, (323) 327.

6. Bemiddeling

6.1. Inleiding

193. Bemiddeling is een prominent middel dat als alternatieve maatregel wordt aangewend in een GAS procedure, waarbij vele kenmerken van het herstelrecht doorschemeren. Het is eveneens een individueel instrument dat op zijn eigen staat en bijgevolg ook kan worden toegepast in andere domeinen rechtstakken in de bestuurlijke handhaving. Het is een methode, een instrument dat kan worden aangewend om tot een conflictoplossing te bekomen. Bemiddeling streeft naar het bereiken van een oplossing waarin alle partijen zich kunnen vinden. Het volgende hoofdstuk analyseert de bemiddeling als zelfstandig instrument, namelijk de kenmerken en het verloop ervan.

6.2. Begrip

194. Het begrip bemiddeling heeft geen eenduidige definitie. Het begrip gaat gepaard met verschillende zienswijze en opvattingen, waardoor het begrip steeds vatbaar is voor discussie. Bemiddeling wordt veelal gebruikt van zodra een derde zal tussenkomen. Het betreft een onderhandelingstechniek die de partijen kunnen aanwenden om tot een oplossing van het conflict te komen, met behulp en de tussenkomst van een derde.¹⁸⁵

195. Artikel 1723/1 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet een definitie van het begrip bemiddeling. De wet van 18 juni 2018 past het Gerechtelijke Wetboek aan met als doel het gebruik van alternatieve methoden van conflictoplossing te stimuleren. Artikel 1723/1 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt:

“De bemiddeling is een vertrouwelijk en gestructureerd proces van vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen met de medewerking van een onafhankelijke, neutrale en onpartijdige derde die de communicatie vergemakkelijkt en poogt de partijen ertoe te brengen zelf een oplossing uit te werken”.¹⁸⁶

196. Op Europees niveau kan er ook een definitie van bemiddeling worden teruggevonden. Het begrip wordt gedefinieerd in artikel 3, a van de Europese richtlijn en luidt:

„Bemiddeling/mediation”: een gestructureerde procedure, ongeacht de benaming, waarin twee of meer partijen bij een geschil zelf pogen om op vrijwillige basis met de hulp van een bemiddelaar/mediator hun geschil te schikken. Deze procedure kan door de partijen worden ingeleid of door een rechterlijke instantie worden voorgesteld of gelast, dan wel in een lidstaat wettelijk zijn voorgeschreven.”.¹⁸⁷

¹⁸⁵ E. LANCKSWEERDT, “Bemiddeling” in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 244.

¹⁸⁶ Art. 1723/1 Ger. W.

¹⁸⁷ Art. 3, a) richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008

197. L. DE GEYTER vermeldt de definitie van B. ALLEMEERSCH als een eenvoudige, doch als een definitie waarin de essentie vermeld staat. B. ALLEMEERSCH definieert bemiddeling als:

“Een wijze van geschillenoplossing waarbij een derde de partijen begeleidt in een poging om hen zelf te doen uitkomen op een akkoord dat geheel of gedeeltelijk een einde maakt aan hun geschil.”¹⁸⁸

Uit al deze definities kan als bindende kern worden afgeleid dat bemiddeling een methode van conflictoplossing betreft, waarin partijen zelf en vrijwillig tot een oplossing proberen te komen, met behulp en de tussenkomst van een derde.¹⁸⁹

6.3. Kenmerken

198. Meerdere definities van bemiddelen worden gehanteerd. Echter uit deze verschillende definities kunnen steeds gelijklopende kenmerken worden teruggevonden.

6.3.1. Methodiek

199. Bemiddelen houdt een methodiek in voor het benaderen en oplossen van conflicten. Het is een werkwijze waarop de bemiddelaar op een gestructureerde manier het conflict zal benaderen. Het betreft een algemene methodiek die kan toegepast worden op verschillende conflicten in uiteenlopende domeinen.¹⁹⁰

6.3.2. Gestructureerd en gefaseerd proces

200. Bemiddeling is een gestructureerd en gefaseerd proces. De bemiddelaar speelt hierin een grote rol. Het is zijn taak om de betrokkenen te informeren over wat van hen verwacht wordt. Vervolgens bestaat de volgende fase uit de mogelijkheid voor de betrokkenen om hun verhaal te vertellen. De onderlinge belangen van de partijen worden onderzocht. Daarna zal er gezocht en onderhandeld worden om tot een gepaste oplossing te komen. De oplossing, als deze wordt bekomen, zal worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst.¹⁹¹

201. Een bemiddelingsovereenkomst is een overeenkomst, waarbij partijen de verbintenis aangaan om een bemiddeling op te starten. Deze kan informeel en tevens mondeling zijn. Indien de

betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke zaken en handelszaken, Pb.L. 24 mei 2008, 136/3-136/8.

¹⁸⁸ L. DE GEYTER, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, die Keure, 2006, 40.

¹⁸⁹ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 104.

¹⁹⁰ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 105; E. LANCKSWERDT, “Bemiddeling” in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 246.

¹⁹¹ E. LANCKSWERDT, “Bemiddeling” in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 246; E. LANCKSWERDT, “Bemiddeling en milieuvergunningen”, *TMILRE* 2011, nr. 1, (3) 7.

bemiddeling slaagt en een oplossing wordt bekomen wordt deze vastgelegd in de vaststellingsovereenkomst. Deze overeenkomst kan eveneens informeel en mondeling zijn.¹⁹²

6.3.3. Vrijwilligheid

202. Het vrijwillig karakter staat bij de bemiddeling centraal. De betrokken partijen beschikken over zelfbeschikking met betrekking om al dan niet deel te nemen aan de bemiddeling. Geen enkele partij kan gedwongen worden om in een bemiddeling te blijven of verboden worden om hier een einde aan te stellen. Derhalve kan ook geen partij gedwongen worden een voorstel tot oplossing te aanvaarden. Een voorstel of oplossing dient door alle partijen gedragen en aanvaardt te worden.¹⁹³

203. Naast de vrijwilligheid om al dan niet toe te treden tot een bemiddeling is de wil om een oplossing te vinden een essentieel aspect voor de slaagkansen van een bemiddeling. Het bekomen van een oplossing van een conflict kan belemmerd worden indien de partijen gedreven zijn door wraak en vergelding.¹⁹⁴

204. Volledigheidshalve dient betreffende de vrijwilligheid sinds de invoering van de wet van 18 juni 2018 een nuancering gemaakt te worden. Bij bemiddelingen die onder het toepassingsgebied van het Gerechtelijk Wetboek vallen, kan de rechter in elke stand van het geding, behalve voor het Hof van Cassatie en voor de arrondissementsrechtbank, een bemiddeling bevelen. Niettegenstaande de bemiddeling in wezen vrijwillig van aard is, houdt de motivering van de wetgever in dat enkel een bemiddelingsakkoord niet kan worden opgelegd, een bemiddelingstraject is wel mogelijk. Een bemiddelingstraject kan worden opgelegd op verzoek van een van de partijen of ambtshalve wanneer de rechter van mening is dat een verzoening tussen partijen mogelijk is. Bijgevolg is het mogelijk dat één partij tegen zijn of haar wil een bemiddeling wordt opgelegd. Indien alle partijen hiertegen gekant zijn is het niet mogelijk voor de rechter om een bemiddeling te bevelen.¹⁹⁵

6.3.4. Vertrouwelijkheid

205. Het bemiddelingsproces is vertrouwelijk. Dit bevordert het proces en zorgt ervoor dat de betrokken partijen veilig en vrijuit kunnen praten en zoeken naar een oplossing. De vertrouwelijkheid slaat zowel op de documenten die worden opgemaakt als de mededelingen die worden gedaan in de loop van een bemiddelingsprocedure.¹⁹⁶

¹⁹² E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 251.

¹⁹³ E. JACUBOWITZ, "Advocaten en bemiddeling in bestuurszaken: wat, wie, wanneer en hoe?", *TOO* 2020-2019, nr. 2, (255) 256.

¹⁹⁴ C. JACOBS, "Doen we het of doen we het niet? Een conceptuele analyse van de voor- en nadelen van bemiddeling" in R. VAN RANSBEECK, (ed.), *Bemiddeling*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2008, 86-87.

¹⁹⁵ E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 249; art. 1734 § 1 Ger. W.; O. VANDEN BERGHE, "Waterzooiwet van 18 juni 2018", *RDC-TBH* 2018, nr. 7, 722; Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, *BS 2 juli 2018*.

¹⁹⁶ Art. 1728 § 1 Ger. W.

206. De vertrouwelijkheid vormt een garantie op twee niveaus. Enerzijds voor het creëren van een veilige ruimte, anderzijds indien een bemiddeling geen oplossing brengt en op een negatieve manier beëindigd wordt. Het geeft de partijen een kans om met een schone lei hun rechten te hernemen en een gerechtelijke procedure op te starten. Het zorgt ervoor dat partijen onbelemmerd en zonder negatieve gevolgen kunnen deelnemen aan een bemiddeling.¹⁹⁷

De betrokken partijen kunnen in onderlinge overeenkomst afwijken over het principe van de vertrouwelijkheid. De partijen kunnen ervoor kiezen om het vertrouwelijkheidsprincipe te minderen of volledig te verwijderen.¹⁹⁸

6.3.5. Neutraliteit, onafhankelijk en onpartijdig

207. De bemiddeling wordt ondersteund en geleid door een bemiddelaar. Het is essentieel dat de bemiddelaar neutraal, onafhankelijk en onpartijdig is. De neutraliteitsvereiste speelt zowel ten opzichte van het geschil als ten opzichte van de betrokken partijen. Neutraliteit houdt in dat de bemiddelaar zelf geen mening mag vormen over stellingen van de partijen. Onafhankelijkheid houdt in dat de bemiddelaar vrij dient te zijn van elke druk of invloed. Onpartijdigheid heeft betrekking op de handelingen van de bemiddelaar, hij of zij dient te handelen zonder het op te nemen voor een bepaalde partij, of voor elke partij evenveel ondersteuning te bieden.¹⁹⁹

De onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid van de bemiddelaars wordt gewaarborgd in artikel 1726, 3° van het Gerechtelijk Wetboek. In plaats van onpartijdigheid en neutraliteit spreekt men in bepaalde gevallen ook van meerszijdige partijdigheid, op deze manier kan de bemiddelaar dichter bij de partijen staan. Uiteraard dient de bemiddelaar elke partij gelijk te behandelen en er voor elke partij evenveel te zijn.²⁰⁰

6.3.6. Gericht op het conflict, niet enkel het probleem

208. Er is sprake van een conflict indien een probleem leidt tot negatieve gevolgen zoals bijvoorbeeld ruziegedrag of relatieverstoringen. Indien er slechts tegengestelde belangen of zienswijze zijn zonder negatieve gevolgen spreken we van een probleem. Bemiddeling en de bemiddelaar zal trachten de focus te leggen op het conflict. Nadat het conflict uitgeklaard is, kan worden overgegaan naar het zoeken van een oplossing van het probleem.²⁰¹

¹⁹⁷ C. JACOBS, "Doen we het of doen we het niet? Een conceptuele analyse van de voor- en nadelen van bemiddeling" in R. VAN RANSBEECK, (ed.), *Bemiddeling*, Brugge, die Keure / la Charte, 2008, 86.

¹⁹⁸ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 106.

¹⁹⁹ SENAËVE, P., *Bemiddeling en collaboratieve onderhandelingen na de wetten van 15 juni, 18 juni en 11 juli 2018*, Mortsel, Intersentia, 2018, 29.

²⁰⁰ E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 246.

²⁰¹ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 111.

6.3.7. Geen strikt juridische benadering

209. Wie juridisch gelijk heeft is subsidiair aan het zoeken van een oplossing voor het conflict. Conflicten worden bijgevolg niet strikt juridisch benaderd. De zoektocht naar een oplossing staat centraal bij de bemiddeling, niet de juridische benadering en de vraag wie gelijk heeft.²⁰²

Door de focus te verruimen naar het conflict zal tot een oplossing komen waarbij elke partij vrede mee heeft, en idealiter het juridisch en het onderliggend conflict evenzeer mee wordt aangepakt. Een louter juridisch uitspraak zal enkel het probleem oplossen en waaruit een "winnaar" en een "verliezer" zal ontstaan. De oplossing zal niet door alle partijen gedragen worden, waardoor het conflict kan verder bestaan.²⁰³

6.3.8. Gericht op samenwerking

210. Bemiddeling tracht een oplossing te bekomen waar alle partijen zich in kunnen vinden. Het is van belang dat de betrokken partijen samen tot deze oplossing komen, het eigen gelijk van de partijen is subsidiair aan het samenwerken.²⁰⁴

211. De bemiddelaar zal de partijen ondersteunen om tot een oplossing te komen, maar het is belangrijk dat de partijen zelf tot een oplossing van het conflict komen. De bemiddelaar mag enkel ondersteunen, hij mag geen voorstellen of suggesties voor het oplossen van het conflict voorleggen. Afhankelijk van de vorm waarvoor de partijen kiezen kan de rol van de bemiddelaar afwijken. De niet inhoudelijke rol van de bemiddelaar, waarbij de partijen zelf naar een oplossing zoeken blijft steeds het uitgangspunt.²⁰⁵

212. De bemiddelaar zal zijn ondersteunende rol uitvoeren voornamelijk door de partijen te helpen naar elkaar te luisteren. De partijen krijgen de kans en de ruimte om elk hun verhaal te vertellen. De bemiddelaar zal hierbij vooral optreden als spiegel, hoofdzakelijk ten behoeve van de andere partijen. Hij zal elk verhaal reflecteren en afoetsen door middel van controlevragen te stellen om zo de boodschap op zowel inhoudelijk als emotioneel niveau proberen over te brengen naar elke partij.

²⁰⁶

²⁰² E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 108.

²⁰³ C. JACOBS, "Doen we het of doen we het niet? Een conceptuele analyse van de voor- en nadelen van bemiddeling" in R. VAN RANSBEECK, (ed.), *Bemiddeling*, Brugge, die Keure / la Charte, 2008, 75.

²⁰⁴ E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 249.

²⁰⁵ E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 250.

²⁰⁶ C. JACOBS, "Doen we het of doen we het niet? Een conceptuele analyse van de voor- en nadelen van bemiddeling" in R. VAN RANSBEECK, (ed.), *Bemiddeling*, Brugge, die Keure / la Charte, 2008, 85.

6.3.9. Gericht op communicatie en ontmoeting

213. Een bemiddeling houdt voornamelijk een rechtstreeks gesprek in tussen de berokken partijen. Partijen kunnen er echter ook voor kiezen voor een indirecte bemiddeling, indien een rechtstreeks gesprek te confronterend is. De ontmoeting legt de focus op het samenbrengen van alle betrokken partijen, waarbij het herstel centraal staat. De partijen kunnen tijdens deze ontmoeting hun behoeften, belangen en gevoelens uiten ten opzichte van elkaar. Er wordt een veilige omgeving gecreëerd, waarin iedereen zijn verhaal kan delen. De verschillen van de partijen kunnen op tafel worden gelegd en een plaats krijgen, waardoor partijen de mogelijkheid krijgen om te leren omgaan met verschillen.²⁰⁷

6.3.10. Gericht op belangen, bekommernissen

214. Partijen zoeken een oplossing die gericht is op ieders ware belangen en bekommernissen. In plaats van de focus te leggen op de standpunten van de partijen, wordt er nadruk gelegd op de onderliggende belangen. Er wordt gekeken naar de essentie van het conflict en er wordt een oplossing gezocht om daaraan tegemoet te komen.²⁰⁸

6.3.11. Creativiteit

215. Bemiddeling geeft de kans om op een creatieve manier te zoeken naar een gepaste oplossing. Betrokken partijen kunnen zelf verschillende methodes bedenken aangepast aan het desbetreffende conflict. Partijen zijn niet genoodzaakt zich aan vooropgestelde regels te houden, ze kunnen zelf een weg creëren die zal leiden tot een oplossing, die voor iedereen aanvaardbaar is.²⁰⁹

6.3.12. De fases van de bemiddeling

216. De bemiddeling verloopt volgens een bepaalde basisrichtlijn. Het is een model dat kan gevolgd worden. Het is geen vereiste dat dit strikt gevolgd dient te worden. De bemiddelaar kan ervan samen met de partijen afwijken of de verschillende fases verschuiven. Het is een instrument, een hulpmiddel dat op maat kan worden gebruikt op basis van de voor de hand liggende situatie. Het geeft de bemiddelaar een overzicht, zodat hij het proces optimaal kan begeleiden.²¹⁰

²⁰⁷ E. LANCKSWEEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 247; E. LANCKSWEEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 111.

²⁰⁸ C. JACOBS, "Doen we het of doen we het niet? Een conceptuele analyse van de voor- en nadelen van bemiddeling" in R. VAN RANSBEECK, (ed.), *Bemiddeling*, Brugge, die Keure / la Charte, 2008, 76; E. LANCKSWEEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 111.

²⁰⁹ E. LANCKSWEEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 251.

²¹⁰ E. LANCKSWEEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 253.

217. Het globaal overzicht van een bemiddeling bestaat uit vijf fases. De eerste fase bestaat uit een introductiefase, hierin zal de bemiddelaar duidelijk maken wat de bemiddeling inhoudt en de betrokken partijen klaarstomen voor de onderhandelingen. De tweede bestaat uit de inventarisatie en de exploratiefase, dit houdt in dat de partijen hun verhaal kunnen vertellen, waarbij de verschilpunten tussen de partijen op tafel kunnen worden gelegd. De derde fase is de belangenfase. In deze fase zal de bemiddelaar samen met de betrokken partijen op zoek gaan naar de belangen onder de verschilpunten. In deze fase wordt er gestreefd naar wederzijds begrip. De vierde fase betreft de onderhandelingsfase. Het doel van de fase is te onderhandelen over de oplossing van het geschil. De vijfde en laatste fase is de fase van de overeenkomst. Tijdens de laatste fase worden de afspraken vastgelegd in een overeenkomst.²¹¹

218. De nadere regels, het verloop van de bemiddeling en de duur wordt in samenspraak met de bemiddelaar vastgesteld. Het wordt vastgesteld in een schriftelijke overeenkomst die vervolgens ondertekend wordt door de partijen en de bemiddelaar. De wet schrijft de gegevens voor die het bemiddelingsprotocol dient te bevatten. Het is niet verplicht om een bemiddelingsprotocol op te stellen. Het niet opstellen van een bemiddelingsprotocol wordt niet gesanctioneerd. Echter bij het niet opstellen zullen de rechten en plichten, zoals bijvoorbeeld de schorsing van de termijn van de verjaring, die volgen uit het bemiddelingsprotocol geen gevolg hebben.²¹²

6.4. De bemiddelaar

6.4.1. Wie kan als bemiddelaar optreden.

219. De leden van de hoven, rechtbanken, parketten en griffies mogen niet tegen vergoeding optreden als bemiddelaar.²¹³

Het artikel werd uitgebreid naar bemiddeling op basis van de parlementaire voorbereidingen. Hierin wordt verduidelijkt dat magistraten en griffiers niet kunnen optreden als bemiddelaar. Magistraten en griffiers beschikken over de nodige onpartijdigheid om op te treden als bemiddelaar, echter zij dienen zich te richten op hun kerntaken. De kerntaak van het parket is de beslechting van rechtsgeschillen op een kwaliteitsvolle manier aan een redelijke kostprijs.²¹⁴

²¹¹ E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN. en L. DEMEYERE, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 253 -254, 258, 262-263.

²¹² P. SENAËVE, *Bemiddeling en collaboratieve onderhandelingen na de wetten van 15 juni, 18 juni en 11 juli 2018*, Mortsel, Intersentia, 2018, 57 en 61, art. 1731 § 1 en §2 Ger. W.

²¹³ Art. 298 Ger. W.

²¹⁴ S. VOET, "Bemiddeling en andere vormen van alternatieve geschillenoplossing" in P. TAELEMAN en B. ALLEMEERSCH (eds.), *Het burgerlijk proces opnieuw hervormd*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 266; Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-2919/001, 240.

6.4.2. Erkenning van bemiddelaars

220. De voorwaarden en erkenningscriteria om als erkend bemiddelaar in aanmerking te kunnen komen zijn opgesomd in artikel 1726, § 1 Ger. W. Niemand mag de titel van “erkend bemiddelaar” gebruiken zonder dat hij of zij is opgenomen op de lijst van erkende bemiddelaars. Dit creëert een kwaliteitscriterium tussen de erkende bemiddelaar en de andere die gewoon aan bemiddeling doen.²¹⁵

6.4.3. Basiskenmerken van een bemiddelaar

221. De bemiddelaar dient voor elke bemiddeling kennis te hebben van conflicten, conflictstijlen, methodes, communicatie, het verloop van een bemiddeling en onderhandelingen. Dit zijn zaken die kunnen worden toegepast bij conflicten in elk domein. Verder dient de bemiddelaar niet over specifieke vakkennis te beschikken. Een goede kennis over de materie is een pluspunt, maar geen vereiste. De bemiddelaar kan zich steeds verdiepen in bepaalde, specifieke domeinen indien hij dit nodig acht. In bepaalde domeinen met name burgerlijke en commerciële zaken, familiezaken en sociale zaken vereist de federale bemiddelingscommissie voldoende kennis en affiniteit met de zaken.²¹⁶

²¹⁵ Art. 1726, § 4 Ger. W.; S. VOET, “Bemiddeling en andere vormen van alternatieve geschillenoplossing” in P. Taelman en B. Allemeersch (eds.), *Het burgerlijk proces opnieuw hervormd*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 269; S. Roeland en J. Derom, “Alternatieve vormen van geschillenoplossing: bemiddeling en collaboratieve onderhandeling”, *NOTAMUS* 2018, nr. 1, (57) 60.

²¹⁶ E. Lancksweerdt, “Bemiddeling” in S. Rutten en L. Demeeyere, (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsels, Intersentia, 2019, 270.

7. Herstelrecht in bestuurszaken.

7.1. Inleiding

222. Bestuurlijke handhaving heeft de laatste jaren een sterke opmars gemaakt. Het bestuur maakt steeds meer gebruik van haar bevoegdheid om bestraffend op te treden door middel van een bestuurlijke sanctie op te leggen. In hoofdstuk vier werd eerder de bestuurlijke handhaving geschetst en de instrumenten waarover het bestuur beschikt.

In hoofdstuk vijf kwam aan bod dat er reeds sporen terug te vinden zijn van het herstelrecht bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie, door middel van de alternatieve maatregelen zoals bemiddelen en de gemeenschapsdienst.

In dit hoofdstuk zal er dieper worden ingegaan op enerzijds de bevoegdheid waarover het bestuur beschikt en anderzijds de globale mogelijkheden en de beperkingen voor het invoegen van maatregelen met een herstelrechtelijke visie. Het is belangrijk om ook binnen de bestuursrechtelijke handhaving, naast het punitieve spoor, ook het herstelrechtelijke spoor voldoende aandacht te schenken.

7.2. Instrumenten van de handhaving

223. Zoals reeds eerder werd besproken wordt er een onderscheid gemaakt tussen verschillende instrumenten waarover het bestuur beschikt om op te bestuurlijk op te treden. Het bestuur kan handhaven door middel van het opleggen van bestuurlijke maatregelen en sancties. Zowel maatregelen als sancties kunnen eenzijdige administratieve rechtshandelingen uitmaken. Echter enkel sancties hebben een bestraffend en punitief karakter. Aangezien dit eerder aan bod kwam zal er hierop niet verder worden ingegaan.²¹⁷

224. In het kader van dit onderzoek wordt er gekeken naar administratieve handavingsinstrumenten die door middel van een eenzijdige administratieve rechtshandeling worden opgelegd en een punitief karakter hebben. Het onderzoek betreft de vraag of deze punitieve sancties kunnen vervangen of aangevuld worden met een herstelrechtelijke visie.

7.3. Bestuursrechtelijke ordehandhavingsbevoegdheden

225. In verschillende subrechtstakken heeft de wetgever de strafrechtelijke handhaving geheel of gedeeltelijk vervangen door de bestuurlijke handhaving. Dit kan plaats vinden doordat de overtreding wordt gedepenaliseerd. Hierdoor kan de overtreding op bestuursrechtelijke niveau vervolgd worden

²¹⁷ *Supra* nr. 90.

door middel van een bestuurlijke sanctie. Wanneer een overtreding enkel en alleen kan worden bestraft door een bestuurlijke sanctie betreft het een zuiver exclusieve bestuurlijke sanctie.²¹⁸

226. Daarnaast heeft de wetgever ook de mogelijkheid om gebruik te maken van zowel een strafrechtelijk en een bestuurlijke spoor. De bestuurlijke handhaving is hierbij subsidiair. Het parket kan als eerste ervoor kiezen om de strafrechtelijke vervolging in te zetten, of deze uitdrukkelijk of door middel van het laten verstrijken van een bepaalde termijn hier afstand van doen. De bestuurlijke handhaving kan vervolgens worden ingezet als een vangnet om op te treden tegen de overtreding.²¹⁹

227. Overige inbreuken op gemeentelijke reglementen of verordeningen, waarvoor nog geen straffen of administratieve sancties worden bepaald door wetten, decreten of ordonnanties, heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om strafrechtelijke straffen op te nemen of administratieve sancties te bepalen. De gemeenteraad heeft een beoordelingsvrijheid om te bepalen welke straf hij het meest opportuun acht.²²⁰

7.3.1. Algemene ordehandhavingsbevoegdheden

228. Voornamelijk bij de algemene bestuurlijke ordehandhaving beschikt de gemeente over een ruime discretionaire bevoegdheid. Op basis van artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet, en het ruime begrip van openbare overlast hebben gemeenten een grote discretionaire bevoegdheid om vele verschillen gedragingen al dan niet administratief of strafrechtelijk strafbaar stellen. Indien het om gedragingen gaat, waarvoor nog geen straffen of administratieve sancties worden bepaald door wetten, decreten of ordonnanties, heeft de gemeenten een beoordelingsvrijheid om de sanctie te bepalen.²²¹

229. De keuze dient vooreerst gemaakt te worden tussen een administratieve of een strafrechtelijke handhaving. Indien het bestuursrechtelijke handhavingsspoor wordt gekozen kan de geschonden gedraging gesanctioneerd worden met een administratieve geldboete. Echter, het is ook mogelijk om te opteren voor alternatieve mogelijkheden zoals de opheffing van een vergunning, het sluiten van een inrichting of methodes waarbij herstelrechtelijke kenmerken in terug te vinden zijn, zoals bemiddeling en gemeenschapsdienst.²²²

²¹⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 18.

²¹⁹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 19.

²²⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 18.

²²¹ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 134; B. WARNEZ, "Het beginsel van kenbaarheid en de lokale bestuurlijke ordehandhaving.", *T.V.W.* 2019, nr. 1, (2) 3.

²²² B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 134.

Enkel bij de gemengde inbreuken is de discretionaire bevoegdheid aangaande de algemene ordehandhavingsbevoegdheden beperkter. De delictomschrijving staat hier vast, dit kan de gemeenteraad niet wijzigen, aangezien het een wettelijk strafrechtelijk misdrijf betreft.²²³

7.3.2. Bijzondere ordehandhavingsbevoegdheden

230. De bevoegdheid is bij de bijzondere bestuurlijke ordehandhavingsbevoegdheden beperkter dan bij de algemene bestuurlijke ordehandhavingsbevoegdheden, aangezien de gemeenten hier over minder autonomie beschikken. De bijzondere lokale bestuurlijke ordehandhaving heeft steeds betrekking op specifieke en beperkte aangelegenheden. De bevoegdheid hiervoor kan enkel bekomen worden indien de gemeente hiermede belast wordt door middel van een wet of een decreet van de federale staat of de deelstaten.²²⁴

Daar de wetgever en decreetgever dit in vele gevallen niet wenselijk achtten, is de bevoegdheid die wordt overgedragen aan de gemeenten door de wet – en decreetgever doorgaans minder ruim. Het gevolg hiervan is dat de gemeentelijke autonomie niet eenduidig is en de bevoegdheid van de gemeente zal verschillen van materie tot materie.²²⁵

7.4. Mogelijkheden voor herstelrechtelijke bestuurlijke ordehandhaving

231. In de gemeentelijke administratieve sancties zijn de alternatieve maatregelen van de bemiddeling en gemeenschapsdienst reeds gekend. Eerder in dit werk werd besproken dat in deze alternatieve maatregelen verschillende kenmerken van het herstelrecht terug te vinden zijn. De vraag rijst of de herstelrechtelijke methodes ook een mogelijke plaats kunnen vinden in de andere domeinen van de lokale bestuurlijke ordehandhaving.

232. Evenwel is er geen ratio legis waarom er zelden herstelrechtelijke methodes worden opgenomen voor het tegengaan van overtredingen. Indien de lokale bevoegdheid beschikt over de nodige autonomie is zij bevoegd om alternatieve sancties of maatregelen op te nemen om overtredingen aan te pakken. Deze alternatieve methodes kunnen ook herstelrechtelijke kenmerken vertonen. De gemeenteraad beschikt namelijk over de bevoegdheid om het beleid van de gemeente te bepalen en de algemene regels en sancties vast te leggen in gemeentelijke reglementen. De autonomie voor het invoeren van deze methodes zal weliswaar uitgebreider zijn bij de algemene bestuurlijke ordehandhaving dan bij de bijzondere bestuurlijke ordehandhaving. Eveneens is het bij de bijzondere bestuurlijke ordehandhaving niet uitgesloten, indien de gemeente over een toegewezen bevoegdheid beschikt om alternatieve herstelrechtelijke methodes op te nemen. De

²²³ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 134.

²²⁴ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 56.

²²⁵ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 135.

lokale overheid dient wel, in beide gevallen, steeds te voldoen aan de algemene bestuursrechtelijke voorwaarden bij het opstellen van de reglementen en verordeningen.²²⁶

7.5. Hindernissen en beperkingen voor herstelrechtelijk op te treden

233. Lokale overheden hebben in de meeste gevallen een ruime discretionaire bevoegdheid. Hierdoor is het mogelijk dat zij hun beleid nauw kunnen afstemmen aan de verschillende lokale noden. Het bestuur kan bijgevolg bepalen, indien er wordt gekozen voor een bestuursrechtelijke handhaving, om een bepaalde overtreding al dan niet te beteugelen met een administratieve sanctie. De beslissingsvrijheid mag evenwel geen willekeur inhouden. Het bestuurlijk optreden dient bij het optreden de algemene bestuursrechtelijke voorwaarden in acht te nemen. Indien het bestuur opteert voor het invoeren van herstelrechtelijke methodes zullen deze bijgevolg ook moeten voldoen aan de algemene bestuursrechtelijke voorwaarden.²²⁷

234. De algemene bestuursrechtelijke voorwaarden worden gewaarborgd door de algemene beginselen van het behoorlijk bestuur. In het bijzonder zal er verder worden ingegaan op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, waaruit ook het legaliteitsbeginsel voortvloeit en het gelijkheidsbeginsel. Eveneens worden algemene bestuursrechtelijke voorwaarden gewaarborgd door soft law.

7.5.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

235. De ruime discretionaire bevoegdheid waarover het bestuur beschikt is echter geen vrij spel voor willekeur. Naast de procedurele waarborgen zijn er ook de beginselen van behoorlijk bestuur die een inhoudelijke waarborg bieden.²²⁸

236. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben vorm gekregen via de rechtspraak van de Raad van State. Ze fungeren als een jurisprudentiële waarborg bij het optreden van het bestuur. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden enkel toegepast indien de overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid. De inhoudelijke beginselen bestaan uit het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het daarmee samenhangende evenredigheidsbeginsel. Daarnaast zijn er ook nog procedurele algemene beginselen zoals de hoorplicht, het onpartijdigheidsbeginsel en de formele motiveringsplicht.²²⁹

²²⁶ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 137.

²²⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*. Tweede editie, Mortsel, Intersentia, 2019, 750.

²²⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 124.

²²⁹ H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 109; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, ASP NV, 2016, 76.

7.5.1.1. Het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel

237. De ruime discretionaire bevoegdheid mag niet leiden tot willekeur. Het mag niet leiden tot een gevoel van rechtsonzekerheid of ongelijkheid bij de burgers. Het rechtszekerheidsbeginsel bestaat uit twee aspecten, het materiële en het formele aspect. Het materiële aspect of het vertrouwensbeginsel bestaat erin dat een burger moet kunnen vertrouwen dat regelgeving duurzaam is. Deze dienen te blijven gelden tot deze vervangen of opgeheven worden, echter deze kunnen niet abrupt of lichtzinnig worden gewijzigd of ingetrokken worden.²³⁰

238. Het formele aspect stelt dat normen duidelijk geformuleerd, leesbaar, begrijpelijk en kenbaar dienen te zijn. De betekenis en draagwijdte mogen niet afhangen van andere onzekere factoren. De burger moet op voorhand de gevolgen van zijn handelingen kunnen inschatten.²³¹

7.5.1.2. Legaliteitsbeginsel

239. Het legaliteitsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel dat voortvloeit uit het formele rechtszekerheidsbeginsel. Van zodra er sprake is van een bestuurlijke sanctie, dient deze berust te zijn op grond van een wettelijke grondslag. Het legaliteitsbeginsel volgt uit het formele wettigheidsbeginsel en de aard van de toegewezen bevoegdheden van de uitvoerende macht. Bestuurlijke handhavingsbevoegdheden kunnen enkel worden toegekend op basis van een wettelijke grondslag, namelijk een wet, decreet of ordonnantie. Dit vloeit voort uit het feit dat de uitvoerende macht enkel beschikt over de bevoegdheden die haar zijn toegewezen door de Grondwet en door de krachtens de Grondwet uitgevaardigde normen. Bijgevolg geldt *nulla poena sine lege*, de bestuurlijke bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie kan nooit worden vermoed, deze dient voor te komen in een wetskrachtige norm.²³²

240. De wet of het decreet staat een delegatie toe aan de lokale besturen van de essentiële elementen. De bestuurlijke sancties worden hierbij ook als essentieel beschouwd. Bijgevolg dient er een limitatieve lijst te bestaan van mogelijke sancties die de lokale overheid kan opleggen. Hier geldt *nullum crimen, nulla poena sine lege*, de lokale overheid kan enkel een overtreding beteugelen met een bestuurlijke sanctie die werd opgenomen in de toepasselijke regelgeving. De toepasselijke regelgeving bevat in de meeste aangelegenheden een maximaal boetebedrag. Echter de wetgever is niet verplicht om een vast maximumbedrag op te nemen. Artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet voorziet bijvoorbeeld vier types administratieve sancties die als instrument kunnen worden ingezet, waarvan een de administratieve boete van maximum 250 euro behelst. Artikel 4 §

²³⁰ H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 130.

²³¹ H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 129.

²³² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 10; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 726.

2 van de GAS-wet bevat uitdrukkelijk twee alternatieve maatregelen, bemiddeling en gemeenschapsdienst, die kunnen worden opgelegd ter vervanging van de administratieve geldboete.²³³

241. Het toekennen van handhavingsbevoegdheden is onderhevig aan een strenge legaliteitstoets. Aan de andere kant is er wel veel ruimte voor het bestuur om de inhoud van de handhavingsbesluiten in te vullen. Hierdoor ontstaat er een ruime discretionaire bevoegdheid voor de lokale overheid. Enerzijds de strenge legaliteitseis en anderzijds de ruime discretionaire bevoegdheid resulteert in een spanningsveld voor de bestuurlijke handhaving.²³⁴

242. De ruime beslissingsbevoegdheid van het bestuur uit zich op verschillende wijze. Zo beschikt het bestuur over de vrijheid om al dan niet een sanctie op te leggen, de vrijheid om te kiezen tussen diverse types sanctie die zijn opgenomen in de wet, de vrijheid om de sanctiemodaliteiten te bepalen binnen het vooropgesteld kader van de wet en de vrijheid om overige onbepaalde termen in te vullen.²³⁵

7.5.1.3. Gelijkheidsbeginsel

243. Het bestuur geniet van een grote discretionaire bevoegdheid, ook over de beslissing om in welke situaties al dan niet te handhaven. In het kader van het gelijkheidsbeginsel is het voor de besturen noodzakelijk dat zij hun beslissingen kunnen verantwoorden. Daarnaast is het vereist dat het bestuur een consistent en redelijk beleid voert.²³⁶

7.5.2. Soft law

244. Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient het bestuur, in zijn ruime discretionaire bevoegdheid om te bepalen of een sanctie of eventueel een herstelrechtelijke methode zal opnemen in zijn reglementen, ook rekening te houden met de soft law die deze bevoegdheden sturen. Dergelijke soft law bestaat uit beleidskaders. De beleidskaders bevatten richtlijnen over hoe besturen met hun handhavingsbevoegdheden moeten omgaan en betreffende de discretionaire bevoegdheid waarover ze daarbij beschikken.²³⁷

245. Beleidskaders kunnen worden opgesteld door bestuursorganen om de bevoegdheden te coördineren en op elkaar af te stemmen. Beleidskaders kunnen ook inzicht geven in het beleid tussen

²³³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 44; B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 151- 152.

²³⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 121-124.

²³⁵ C. BILLIET, "Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en zuinigheid in het sanctioneringsproces", *TMILRE* 2008, nr. 3, (298) 298.

²³⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 753.

²³⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, , 126.

verschillende overheden, of aan een ondergeschikte dienst, in dat geval nemen ze de vorm aan van indicatieve omzendbrieven.²³⁸

246. De inhoud van de beleidskaders kan enerzijds betrekking hebben op het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke sanctie, maar eveneens over het inzetten van verschillende instrumenten. Beleidskaders kunnen bepalen om gebruik te maken van een zogenaamde handhavingspiramide van Braithwaite, waarbij eerst zachte instrumenten worden ingezet, alvorens er wordt geopteerd voor een harde sanctie. Beleidskaders verder specificeren en vaststellen hoe de piramide er juist zou uitzien en factoren opnemen om de overgang van het ene naar het andere instrument te bepalen.²³⁹

247. In België ontbreken vaak zulke beleidsdocumenten. Het kaderdecreet bestuurlijke handhaving heeft hier aandacht voor. De Vlaamse regering is op basis van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving bevoegd voor het vastleggen van enkele algemene beleidslijnen inzake opsporing en vervolging en de mogelijkheid tot bestuurlijke sanctionering die door haar worden aangeduid.²⁴⁰

248. Beleidskaders zijn enkel bindend voor ambtenaren in relatie tot hun hiërarchisch overste. Ze zijn niet bindend wanneer ze gericht zijn aan gedecentraliseerde besturen, uitgaande van een toezichthoudende overheid. Evenwel kan er slechts van worden afgeweken indien een uitdrukkelijke motivering wordt gegeven. Indien de beleidskaders openbaar zouden worden gemaakt zou dit ten goede komen voor de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel, waardoor het beleid meer transparant zou zijn. Interne beleidskaders vallen evenwel onder het recht op passieve openbaarheid van het bestuur, zodat zij slechts na een verzoek openbaar moeten worden gemaakt.²⁴¹

249. Beleidskader verhinderen in beginsel niet de mogelijkheid tot het opnemen van herstelrechtelijke methodes, evenwel dient er steeds per domein rekening mee gehouden te worden, om na te gaan of er bepaalde beperkingen zijn. Beleidskaders kunnen bijvoorbeeld de volgorde bepalen van het gebruik van verschillende methodes. Zo kan er worden bepaald om eerst te opteren voor een zachte methodes of instrumenten, voordat er beroep kan gedaan worden harde sanctie.²⁴²

7.6. Bemiddeling inzake bestuurszaken

250. Bemiddelen maakt een opmars in verschillen sectoren. De vraag kan gesteld worden in welke mate bemiddelen in bestuurszaken kan worden toegepast als herstelrechtelijke methode. Eerder werd de bemiddeling besproken in het kader van de gemeentelijke administratieve sanctie. Verder

²³⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 126.

²³⁹ S. DE SOMER e.a., *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 126-127.

²⁴⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 750, 763.

²⁴¹ S. I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 156.

²⁴² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 156.

worden de mogelijkheden besproken voor de bemiddeling met openbare besturen in het algemeen en wordt onderzocht welke hindernissen kunnen zijn.²⁴³

7.6.1. Bestuurszaken

251. Bemiddelen inzake bestuurszaken heeft betrekking op conflicten tussen burgers en openbare besturen.²⁴⁴

LANCKSWEERDT verduidelijkt de verhouding tussen de 'bemiddeling met openbare besturen' en 'bemiddeling in bestuurszaken'. Bemiddeling met openbare besturen is ruimer dan de bemiddeling in bestuurszaken. Bemiddeling met openbare besturen betreft alle situaties waarbij een overheid betrokken is bij de bemiddeling aangaande een conflict. Ongeacht of zij gebruik maakt van een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk instrument. Openbare besturen beschikken voor het verwezenlijken van het overheidsbeleid en de publieke taakbehartiging over verschillende instrumenten. Enerzijds beschikken ze over administratieve rechtshandelingen, dit zijn eenzijdige en bindende beslissingsbevoegdheid, anderzijds kunnen zij optreden als particulier en gebruik maken van instrumenten die zich situeren in het privaatrecht. Ongeacht welk instrument zij gebruiken en optreden als particulier dan wel als eenzijdige beslissende overheid zal de bemiddeling vallen onder bemiddelen met openbare besturen. Bemiddelen in bestuurszaken wordt gehanteerd in bemiddelingssituaties waarbij het bestuur zal gebruik maken zijn prerogatieven, met andere woorden wanneer het bestuur eenzijdige administratieve rechtshandelingen stelt of deze van plan is deze te nemen, bijvoorbeeld zoals het opleggen van een bestuurlijke administratieve sanctie.²⁴⁵

7.6.2. Conflicten

252. Niet alle conflicten komen in aanmerking voor bemiddeling in bestuurszaken. Vooreerst dienen alle partijen bereid te zijn om deel te nemen aan de bemiddeling. Daarnaast zal het bestuur ook steeds rekening moeten houden met het dwingend publiekrechtelijk kader. Het bestuur zal onder meer rekening moeten houden met de beginselen van behoorlijk bestuur, vertegenwoordigings- en ondertekeningsbevoegdheid, procedures en termijnen.²⁴⁶

²⁴³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 706- 707.

²⁴⁴ E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN en L. DEMEYERE (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 283; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 313.

²⁴⁵ E. LANCKSWEERDT, "Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen", *TBP* 2010, nr. 9, (511) 513; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, ASP NV, 2016, 99; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 703; E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling" in S. RUTTEN en L. DEMEYERE (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 283.

²⁴⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 704; L. VANDENHENDE, B. WARNEZ en L. VENY, "The way to mediation in Belgian administrative procedure law", *NAL* 2016, <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/nall/2016/02/NALL-D-15-00005>, 6.

253. Vervolgens zal het ook afhangen van het concrete conflict. Bemiddeling zal enkel in aanmerking komen indien de zaak zich daartoe leent. Deze afweging zal voor elk dossier apart moeten worden gemaakt. De publiekrechtelijke rechtspersoon zal zelf moeten beoordelen of het conflict vatbaar is voor bemiddeling en haar keuze moeten motiveren. Een andere factor waar aandacht aan moet worden geschonken is het feit dat de overheid steeds in een machtspositie staat. Zij heeft namelijk eenzijdige beslissingsbevoegdheid.²⁴⁷

254. Ondanks de beperkingen die worden opgelegd voor openbare besturen zijn er verschillende mogelijkheden en voordelen voor een bemiddelingsprocedure. In het domein van het omgevingsrecht, het onderwijs en bij personeelsconflicten liggen er verschillende mogelijkheden tot bemiddeling open.²⁴⁸

²⁴⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 708; Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-2919/001, 246; E. LANCKSWEEERDT, "Bemiddeling met en door gemeenten", *TVGEM* 2003, nr. 2, (95) 113.

²⁴⁸ E. LANCKSWEEERDT, *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 283; OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 709.

8. Herstelrechtelijke methodes bij milieuovertredingen

8.1. Inleiding

255. In het vorige hoofdstuk kwam aan bod dat het in beginsel mogelijk zou zijn om alternatieve sancties met een herstelrechtelijke visie op te nemen, dankzij de ruime discretionaire bevoegdheid van het bestuur. Dit zijnde met het in acht nemen van de algemene bestuursrechtelijke voorwaarden. Het volgende hoofdstuk analyseert de bestuursrechtelijke instrumenten die gehanteerd worden aangaande de handhaving inzake milieuovertredingen.

Er zal er worden nagegaan of de instrumenten in de milieuhandhaving, gelijkaardig als de gemeentelijke administratieve sanctie, over een herstelrechtelijke visie beschikken. Daarnaast wordt eveneens de mogelijkheden onderzocht om eventueel bijkomende of vervangende herstelrechtelijke methodes op te nemen voor de bestraffende administratieve geldboete.

8.2. Milieuhandhaving

256. Milieuovertredingen kunnen enkel beteugeld worden met gepaste regels, waarbij een doeltreffende handhaving van deze regels essentieel is. Betreffende de handhaving in milieuovertredingen biedt de decreetgever naast een strafrechtelijk vervolging ook een bestuursrechtelijk spoor. De bestuursrechtelijke handhaving beschikt over zowel punitieve als probleemoplossende instrumenten.²⁴⁹

In het milieuhandhavingsbeleid is de beweging van het strafrecht naar het gewapende bestuurlijke handhaving zichtbaar, waarvan de bestuurlijke sanctie de tanden van de handhaving uitmaken. Het milieuhandhavingsdecreet opteert voor een bestuurlijk handhavingsmodel, waarbij het strafrechtelijk spoor geldt als een uiterst redmiddel. De bestuurlijke handhavingsmiddelen kunnen namelijk sneller optreden tegen bronnen van milieuverstoring en sneller worden afgehandeld door de bestuurlijke overheid dan de via de gerechtelijke weg.²⁵⁰

8.3. Wetgeving

257. Milieuovertredingen worden beteugeld op basis van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het decreet van 21 december 2007 vulde het decreet van

²⁴⁹ K. DE CLERCQ en C. M. BILLIET, "Het bestuurlijke afhandelingsspoor" in C.M. BILLIET, A. BAEYENS, L. BISSCHOP, L. BOQUET, C-H. BORN, F. BOUQUELLE, K. DE CLERCQ, P. MOËRYNCK, S. ROUSSEAU, A. VANDENBERGHE, M. VAN DEN MEERSSCHAUT, H. VAN DYCK, S. VEREYCKEN, S. VRIELYNCK, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 277.

²⁵⁰ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 18-19; MvT, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1,18.

5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM) aan. Het voegde een nieuwe titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" toe. Het decreet had als doel een uniforme regeling voor toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen in te voeren. Titel XVI DABM is een omvangrijke regelgeving en telt tienduizenden pagina's milieurecht. Het toepassingsgebied omvat zowel het milieuhygiënerecht als het natuurbeheerrecht. De handhavende regelgeving kan worden opgedeeld in twee categorieën. De eerste categorie omvat de Belgische wetten en Vlaamse decreten, de tweede bestaat uit verordeningen van de Europese Unie, uitvoeringsverordeningen inbegrepen, en internationale milieuregelgeving.²⁵¹

8.4. Milieu-inbreuken en milieumisdrijven

258. Schendingen die kunnen worden beteugeld met toepassingen uit het DABM worden opgedeeld in milieu-inbreuken en milieumisdrijven. Dit onderscheid bepaalt welk handhavingsspoor, het bestuurlijke dan wel het strafrechtelijke spoor, zal worden gevolgd of alleszins welk spoor voorrang zal krijgen.²⁵²

8.4.1. Milieu-inbreuken

259. Milieu-inbreuken betreffen een gedraging die in strijd is met een milieuvoorschrift. Het betreffen relatief minder ernstige wetsschendingen. De Vlaamse regering stelt een lijst op waarin de milieu-inbreuken worden vastgesteld. Artikel 16.1.2., 1° DABM stelt bijkomende criteria waaraan de milieu-inbreuken moeten voldoen. Milieu-inbreuken zijn gedepenaliseerd, binnen de context van het Vlaamse milieuhygiënerecht zijn ze onttrokken aan de toepassing van het strafrecht. Bijgevolg kunnen milieu-inbreuken slechts aanleiding geven tot een bestuurlijke maatregel of bestuurlijke sanctie en niet tot een strafrechtelijke vervolging. Indien er wordt geopteerd voor het bestraffen met een bestuurlijke geldboete spreken we van een exclusieve bestuurlijke beboeting.²⁵³

8.4.2. Milieumisdrijven

²⁵¹ L. LAVRYSEN, "Het toepassingsgebied van titel XVI DABM en het handhavingbeleid" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 13; Art. 16.1.1 DABM; C.M. BILLIET, "Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijk sanctionering in het omgevingsrecht" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B.-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 13-14.

²⁵² C. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *TMILRE* 2009, nr. 4, (326) 330.

²⁵³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 738; K. DE CLERCQ en C. M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven: het bestuurlijke bestuursbeleid in vlaanderen" in C.M. BILLIET, A. BAEYENS, L. BISSCHOP, L. BOQUET, C.-H. BORN, F. BOUQUELLE, K. DE CLERCQ, P. MOÉRYNCK, S. ROUSSEAU, A. VANDENBERGHE, M. VAN DEN MEERSSCHAUT, H. VAN DYCK, S. VEREYCKEN, S. VRIELYNCK, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 285; H. VAN LANDEGHEM, "Strafrechtelijke handhaving in het milieuhandhavingsdecreet" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 136; art. 16.1.2., 1° DABM; Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 7.

260. Een milieumisdrijf is een gedraging, in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van Titel XVI DABM. De milieumisdrijven houden alle wetsschendingen in die geen milieu-inbreuk uitmaken. Deze schending kan strafrechtelijk worden bestraft, op basis van artikel 16.4.31 DABM. Evenwel kunnen milieumisdrijven ook beboet worden met een alternatieve bestuurlijke instrumenten, zoals bestuurlijke maatregelen en een bestuurlijke boete. Dit is enkel mogelijk indien de Procureur des Koning beslist om niet strafrechtelijk te behandelen. Het strafrechtelijk spoor krijgt in ieder geval voorrang te beslissen om al dan niet strafrechtelijk te vervolgen.²⁵⁴

8.5. Instrumenten van het bestuurlijke optreden in het omgevingsrecht

261. De bestuurlijke handhaving omtrent omgevingsrecht bestaat uit twee onderdelen, het eerste bestaat uit de preventieve fase en de tweede uit een reactieve fase. De tweede fase bestaat uit de reactie op problemen die tijdens dat toezicht worden vastgesteld.²⁵⁵

In het kader van deze masterthesis ligt de focus op het onderzoek naar de mogelijkheden voor het toepassen van herstelgericht maatregelen bij het opleggen van een eenzijdige administratieve sancties, zoals bestuurlijke sancties met een punitief karakter. Om die reden zal verder geen aandacht worden gegeven aan de preventieve fase.

262. De tweede fase kan plaatsvinden door middel van het opleggen van bestuurlijke maatregelen of een bestuurlijke geldboete. Er wordt een opdeling gemaakt naargelang de aard van de sanctie, namelijk een probleemverhelpend of bestraffende aard. Er kan ook gesproken worden van reparatoire bestuurlijke sancties en bestraffende of punitieve bestuurlijke sancties.²⁵⁶

8.5.1. Bestuurlijke maatregelen

263. Bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd na het vaststellen van een milieumisdrijf of een milieu-inbreuk, waarvoor een proces-verbaal of een verslag van vaststelling werd opgesteld.²⁵⁷

264. Bestuurlijke maatregelen kunnen drie vormen aannemen, een bevel tot regularisatie, een bevel tot staking en de bestuursdwang. Het regularisatiebevel houdt een bevel in om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of

²⁵⁴ H. VAN LANDEGHEM, "Strafrechtelijke handhaving in het milieuhandhavingsdecreet" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 137; art. 16.1.2., 2° DABM; Art. 16.4.35 DABM.

²⁵⁵ *Supra* nr. 90.

²⁵⁶ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 34-35; art. 16.4.2 DABM; *Supra* nr. 96 en 100.

²⁵⁷ T. RENDERS en A. STAS, "Het Milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (Deel II).", *M.E.R.* 2011, nr. 3, (160) 161; art. 16.4.5. DABM

gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen. Het stakingsbevel is een bevel om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen. De bestuursdwang is het handelen, door de bevoegde personen voor het opleggen van de maatregel, op kosten van de vermoedelijke overtreder, om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen.²⁵⁸

265. Het zijn maatregelen die worden genomen om in te grijpen op een problematiek die zich voorhanden doet. De bestuurlijke maatregelen zijn gericht op het herstel van het leefmilieu. De maatregelen hebben niet tot doel tot het toebrengen van leedtoevoeging ten opzichte van de dader. Het doel bestaat erin om de vastgestelde milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen.²⁵⁹

266. Er bestaat geen hiërarchie of voorkeur onder deze bestuursmaatregelen, de keuze tussen het regularisatiebevel, stakingsbevel of bestuursdwang zal afhangen van de concrete omstandigheden en de aard van de overtreding.²⁶⁰

267. Voor het opleggen van een maatregel is het vereist dat er iets te herstellen is, geheel of gedeeltelijk. Minstens moeten er gevolgen van de overtreding te zijn die kunnen weggenomen of beperkt kunnen worden. Indien er geen herstellingen kunnen plaatsvinden of handelingen kunnen worden genomen om toekomstige nadelen te voorkomen, dan kunnen er geen probleemverhelpende maatregelen worden opgelegd. Bijgevolg zal er enkel geopteerd kunnen worden voor een administratieve geldboete.²⁶¹

268. Het decreet maakt geen uitdrukkelijk onderscheid tussen probleemverhelpende maatregelen en de bestuurlijke straffen, beide verschillende doelstellingen komen echter wel duidelijk aan bod in de parlementaire voorbereidingswerken.²⁶²

8.5.2. Bestuurlijke sancties

269. De bestuurlijke sanctionering vindt plaats door het opleggen van een bestuurlijke geldboete. De aard van de bestuurlijke sanctie bestaat, in tegenstelling tot de bestuurlijke maatregel, uit het

²⁵⁸ T. RENDERS en A. STAS, "Het Milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (Deel II).", *M.E.R.* 2011, nr. 3, (160) 161- 162; Art. 16.4.7, § 1, 1^o DABM, Art. 16.4.7, § 1, 2^o DABM, Art. 16.4.7, § 1, 3^o DABM; Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 6.

²⁵⁹ T. RENDERS en A. STAS, "Het Milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (Deel II).", *M.E.R.* 2011, nr. 3, (160) 161; Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 6; art. 16.4.7. DABM

²⁶⁰ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 42.

²⁶¹ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 35.

²⁶² P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 35.

punitief karakter. De leedtoevoeging staat bij de bestraffende sanctie centraal. De bestuurlijke sanctie beoogt een de overtreder een pijn in zijn portefeuille te bezorgen, louter met als doel leedtoevoeging te bekomen.²⁶³

De bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de gewestelijke entiteiten een overtreder verplicht tot het betalen van een geldsom. De bestuurlijke geldboete kan de vorm aannemen van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete. Het opleggen van een alternatieve of een exclusieve geldboete is afhankelijk van het onderscheid van de overtreding. Het hangt samen of de overtreding al dan niet een milieumisdrijf of milieu-inbreuk inhoudt.²⁶⁴

8.5.2.1. Alternatieve bestuurlijke geldboete

270. Een alternatieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd indien er sprake is van een milieumisdrijf. Milieumisdrijven kunnen zowel bestuurlijk als strafrechtelijk worden vervolgd. De Procureur des Konings heeft primair beslissingsbevoegdheid om het milieumisdrijf al dan niet strafrechtelijk op te volgen. Indien hij beslist om niet strafrechtelijk te behandelen of nalaat zijn keuze kenbaar te maken, resulteert dit in de mogelijkheid voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete. Het betreft een alternatieve bestuurlijke geldboete, aangezien het een alternatief is voor een strafrechtelijke geldboete.²⁶⁵

8.5.2.2. Exclusieve bestuurlijke geldboete

271. Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor milieu-inbreuken. Hier kan enkel een bestuurlijke geldboete worden opgelegd, aangezien hier geen mogelijkheid bestaat tot een strafrechtelijke behandeling. Milieu-inbreuken zijn volledig uit het strafrechtelijk afhandelingsspoor gehaald.²⁶⁶

8.5.3. Voorstel tot betaling; transactievoorstel

²⁶³ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 34-35; MvT, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 14;

²⁶⁴ Art. 16.4.25, 16.4.27 DABM; Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 6.

²⁶⁵ Art. 16.4.27, 16.4.35 DABM; Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 7; R. MEES, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 115-116.

²⁶⁶ Art. 16.4.27 DABM; R. MEEUS, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 115-116.

272. Alvorens een bestuurlijke alternatieve of exclusieve geldboete voor een milieu-inbreuk of milieumisdrijf wordt opgelegd heeft de gewestelijke entiteit de mogelijkheid om de vermoedelijke dader een voorstel te doen om een geldsom te betalen aan het Minafonds.²⁶⁷

Het komt de Vlaamse Regering toe om nadere regels vast te stellen omtrent de modaliteiten tot het opleggen van de geldsom, evenals de milieuinbreuken en milieumisdrijven waarop de procedure van toepassing is. Betreffende de uitvoering ligt de bevoegdheid bij de gewestelijke entiteit, namelijk indien het dossier in aanmerking komt voor transactie staat het hen vrij om al dan niet een transactievoorstel te doen.²⁶⁸

Indien de vermoedelijke overtreder de betaling van de voorgestelde geldsom uitvoert zal de procedure tot het opleggen van een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldeboete vervallen.²⁶⁹

8.5.4. Bestuurlijke maatregelen versus bestuurlijke sancties.

273. Het verschil tussen beide categoriën ligt voornamelijk in de aard en de doelstelling van het instrument. De maatregelen hebben een probleemverhelpend doel, bestuurlijke maatregelen behelzen een punitief karakter. Evenwel is het onderscheid tussen beide niet altijd even duidelijk. Probleemverhelpende maatregelen kunnen evenzeer voorkomen in een sanctionerende variant. Bestraffende sancties zijn op hun beurt ook in het algemeen gericht op het voorkomen van herhaling.²⁷⁰

274. In tegenstelling tot een bestuurlijke administratieve sanctie is een bestuurlijke maatregel niet automatisch een eenzijdige administratieve rechtshandeling. Dit is afhankelijk van de inhoud en de vraag of er doelbewust rechtsgevolgen worden gecreëerd die aanvechtbaar zijn voor de Raad van State. In die zin kunnen de bestuurlijke maatregelen in het omgevingsrecht ook eenzijdige administratieve rechtshandelingen uitmaken.²⁷¹

²⁶⁷ Art.16.4.36, § 3 DABM, art. 16.4.41, § 2 DABM; P. LEFRANC, "Transigerend handhaven in het omgevingsrecht: voor elk wat wils" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 94-95.

²⁶⁸ Art. 16.4.36 § 3, lid 4 DABM, art. 16.4.41 § 2, lid 5 DABM; K. DE CLERCQ en C. M. BILLIET, "Het bestuurlijke afhandelingspooor" in C.M. BILLIET, A. BAEYENS, L. BISSCHOP, L. BOQUET, C-H. BORN, F. BOUQUELLE, K. DE CLERCQ, P. MOËRYNCK, S. ROUSSEAU, A. VANDENBERGHE, M. VAN DEN MEERSSCHAUT, H. VAN DYCK, S. VEREYCKEN, S. VRIELYNCK, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 292.

²⁶⁹ Art.16.4.36, § 4 DABM, art. 16.4.41, § 3 DABM.

²⁷⁰ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 35.

²⁷¹ *Supra* nr. 89.

275. Een derde essentieel verschil schuilt erin dat bij de bestuurlijke maatregelen geen schuld vereist is, een vermoeden is genoeg, in tegenstelling tot de bestuurlijke sancties, waarbij een overtreding dient vast te staan.²⁷²

8.5.5. Samenloop tussen bestuurlijke maatregelen en sancties

276. De opzet van dit werkstuk behelst de vraag in welke mate het mogelijk is om herstelrechtelijke methodes, evenwel ter vervanging of aanvullend, in te voegen bij een bestuursrechtelijke sanctie. Een bestuursrechtelijke sanctie heeft steeds een punitief karakter. Bijgevolg ligt de focus bij de administratieve sancties en in welke mate deze herstelrechtelijke methodes kunnen bevatten, door middel van een alternatieve of aanvullende maatregel. Om die reden is het essentieel om na te gaan in welke mate een administratieve sanctie vervangbaar of aanvullend mogelijk is met een bestuursrechtelijke maatregel.

8.5.5.1. Bestuurlijke maatregel en strafrechtelijke sanctie

277. De bestuurlijke maatregelen zijn geen sancties, ze zijn gericht op het herstel van het aangetast leefmilieu. Bestuurlijke maatregelen kunnen bijgevolg volledig onafhankelijk van strafrechtelijke sancties worden genomen. Bestuurlijke maatregelen zullen steeds kunnen worden opgelegd in het kader van de strafrechtelijke handhaving, dit is wanneer er een gevangenisstraf of strafrechtelijke geldboete wordt opgelegd. De samenloop tussen een strafrechtelijke sanctie en de bestuurlijke geldboete is niet mogelijk, daar zij beide een bestraffend karakter hebben, hier speelt het verbod van dubbele sanctionering, indien het parket zal overgaan tot een strafrechtelijke vervolging zal de oplegging van een bestuurlijke geldboete worden uitgesloten.²⁷³

8.5.5.2. Bestuurlijke maatregel en bestuurlijke sanctie

278. De vraag rijst of een bestuurlijke geldboete eveneens kan worden opgelegd nadat een bestuurlijke maatregel eerder werd opgelegd en uitgevoerd. Het Handhavingscollege sprak zich hierover uit in een arrest van 2019. In het arrest werd een beslissing bestreden waarbij een alternatieve bestuurlijke geldboete werd opgelegd aan de verzoekende partij, nadat er eerder een bestuurlijke maatregel werd opgelegd en uitgevoerd.²⁷⁴

279. Als eerste middel haalt de verzoekende partij aan dat het *non bis in idem* beginsel wordt geschonden omdat zowel een bestuurlijke geldboete als een bestuurlijke maatregel werd opgelegd, zodat de verzoekende partij tweemaal gesanctioneerd wordt voor dezelfde feiten. Vervolgens wijst de verzoekende partij bij het eerste middel op de bedoeling van de decreetgever om beide vormen

²⁷² P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2010, 35-36.

²⁷³ Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 6; MvT, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 14.

²⁷⁴ Handhavingscollege, 5 november 2019, nr. HHC-M-1920-0006.

van bestuurlijke handhaving naast elkaar te hanteren. Om dit argument te staven wordt er gewezen op het woord "of" in artikel 16.4.2. van de DABM. Het artikel stelt namelijk dat de bestuurlijke handhaving de vorm kan aannemen van een bestuurlijke maatregel of een bestuurlijke geldboete. Daarenboven wijst de verzoekende partij op de financiële implicaties die de herstelverplichting reeds inhoudt.²⁷⁵

280. Het College oordeelt dat de gelet op het feit dat de bestuurlijke maatregelen geen repressief karakter hebben, er geen schending van het non bis in idem beginsel voorhanden is. Vervolgens beslist het College dat er na het opleggen en uitvoeren van bestuurlijke maatregelen nog steeds de mogelijkheid bestaat om een bestuurlijke geldboete op te leggen. De opvatting van de verzoekende partij dat hiertoe geen mogelijkheid bestaat faalt in recht. Dit wordt ook impliciet duidelijk uit artikel 16.4.29 van het DABM, hierin wordt de mogelijkheid gegeven om bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening te houden met de omstandigheden dat het misdrijf inmiddels werd beëindigd. Bijgevolg is er eveneens de mogelijkheid om rekening te houden met het gevolg dat de overtreder reeds een bestuurlijke maatregel werd opgelegd en deze al dan niet werd uitgevoerd.²⁷⁶

281. Een bestuurlijke administratieve geldboete kan bijgevolg steeds worden opgelegd, ook nadat er reeds een alternatieve maatregel werd opgelegd en uitgevoerd. Het arrest toont aan dat een alternatieve maatregel niet noodzakelijk een vervanging inhoudt en hiermede de een alternatieve geldboete wordt uitgesloten.

8.6. Facultatieve of obligatoire bevoegdheid

283. Rechtsleer in het milieuhandhavingsrecht staft het beginsel tot handhaving, afgeleid uit het recht op een gezond leefmilieu. Evenwel uit het EU-recht vloeit er geen verplichting voort om steeds elke overtreding te beteugelen. Om potentiële overtreders af te schrikken is het aangewezen dat er een redelijke kans moet bestaan dat milieuovertredingen worden gesanctioneerd. De verplichting van het opleggen van een bestuurlijke boete in het milieurecht hangt af van de aard van het milieuvoorschrift en de wijze waarop dat het is geformuleerd.²⁷⁷

284. Met betrekking tot de bestuurlijke maatregel rijst eveneens de vraag of de handhaving een facultatief of een verplichte bevoegdheidsuitoefening inhoudt.²⁷⁸ De rechtspraak en rechtsleer onderbouwen dat de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid voornamelijk een discretionaire bevoegdheid inhoudt en bijgevolg het opleggen ervan een facultatieve bevoegdheid is. De beslissingen om al dan niet een bestuurlijke maatregel op te leggen is een vrije beleidskeuze binnen de uitvoeringsbevoegdheid. Artikel 16.4.5 DABM, dat de grondslag vormt van de bevoegdheidsuitoefening aangaande bestuurlijke maatregelen vormt een "kan"-bepaling. Het stelt

²⁷⁵ Handhavingscollege, 5 november 2019, nr. HHC-M-1920-0006, 11-12.

²⁷⁶ Handhavingscollege, 5 november 2019, nr. HHC-M-1920-0006, 12-13.

²⁷⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 751.

²⁷⁸ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2010, 52-53.

dat na de vaststelling van een milieumisdrijf of een milieu-inbreuk bestuurlijke maatregelen “kunnen” worden opgelegd, al dan niet in combinatie met een bestuurlijke sanctie.²⁷⁹

8.7. Bestuursrechtelijk kader

285. De overheid beschikt betreffende de bestuurlijke handhaving inzake milieubeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid. Dit mag echter geen aanleiding geven tot willekeur of een kennelijke wanverhouding tussen de feiten, namelijk de overtreding en de maatregelen of de boeten die worden opgelegd. De ruime uitvoeringsbevoegdheid wordt enerzijds begrensd door het bestuurlijk kader, waarbinnen het bestuur kan handelen. Dit bestaat uit de algemene beginselen van het behoorlijk bestuur. Drie beginselen van behoorlijk bestuur vervullen hieromtrent een wezenlijk rol bij de milieuhandhaving en zullen vervolgens besproken worden, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Anderzijds wordt de ruime uitvoeringsbevoegdheid begrensd door de beginselen van milieubeleid en het beleidskader van het omgevingsrecht.²⁸⁰

8.7.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.7.1.1. Zorgvuldigheidsbeginsel

286. Het zorgvuldigheidsbeginsel speelt voornamelijk een rol in de fase van de vaststelling, namelijk de inzameling en de waardering van de feiten, die het bewijs van de overtreding uitmaken en dienen om het vaststellen van de dader.²⁸¹

8.7.1.2. Proportionaliteit en evenredigheidsbeginsel.

287. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de opgelegde maatregel of sanctie moet worden afgestemd op het misdrijf of inbreuk. Het evenredigheidsbeginsel werd eveneens verankerd in het artikel 16.4.4 juncto artikel 16.4.29 van de DABM. Dit artikel stelt dat bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen geen “kennelijke wanverhouding” mag bestaan tussen de feiten die aan de

²⁷⁹ P. DE SMEDT, “Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht” in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 53-54.

²⁸⁰ P. DE SMEDT, “Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht” in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 55; K. DE CLERCQ en C. M. BILLIET, “Het bestuurlijke afhandelingsspoor” in C.M. BILLIET, A. BAEYENS, L. BISSCHOP, L. BOQUET, C-H. BORN, F. BOUQUELLE, K. DE CLERCQ, P. MOËRYNCK, S. ROUSSEAU, A. VANDENBERGHE, M. VAN DEN MEERSSCHAUT, H. VAN DYCK, S. VEREYCKEN, S. VRIELYNCK, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 293.

²⁸¹ K. DE CLERCQ en C. M. BILLIET, “Het bestuurlijke afhandelingsspoor” in C.M. BILLIET, A. BAEYENS, L. BISSCHOP, L. BOQUET, C-H. BORN, F. BOUQUELLE, K. DE CLERCQ, P. MOËRYNCK, S. ROUSSEAU, A. VANDENBERGHE, M. VAN DEN MEERSSCHAUT, H. VAN DYCK, S. VEREYCKEN, S. VRIELYNCK, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 293.

bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd. De maatregel of hoogte van de bestuurlijke geldboete dient bijgevolg afgestemd te worden op de ernst van het misdrijf of de inbreuk.²⁸²

288. De evenredigheidsvereiste creëert de mogelijkheid om niet enkel rekening te houden met de ernst van de feiten, maar eveneens met overige omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de financiële draagkracht van de overtreder. Indien de overtreder beschikt over beperkte financiële middelen kunnen er eveneens redenen bestaan tot een proportionaliteitsbeoordeling.²⁸³

289. De verschillende omstandigheden waarmee rekening worden gehouden voor het bepalen van een bestuurlijke geldboete zijn eveneens opgenomen in het beslissingskader bestuurlijke beboeting. Er wordt rekening gehouden met drie criteria, namelijk de ernst van de feiten, de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder de inbreuken of misdrijven heeft gepleegd of beëindigd.²⁸⁴

8.7.1.3. Motiveringsbeginsel

290. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur houden eveneens een motiveringsbeginsel in. Dit krijgt ook uiting in artikel 16.4.37, lid 2 en artikel 16.4.42, lid 2 van het DABM bij op het opleggen van een alternatieve of exclusieve geldboete. De motivering dient in overeenstemming te zijn met artikel 3 van de wet van 29 juli 1991, zijnde dat de motivering de juridische en feitelijke overweging dient te vermelden die aan de grondslag van de beslissing ligt en deze afdoende moet zijn. Het Milieuhandhavingscollege voegt hieraan toe dat het begrip afdoende, zoals gesteld in artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 niet enkel geldt voor het al dan niet opleggen van een geldboete, maar ook betrekking heeft op de straftoemeting en het bedrag van de boete. Het Milieuhandhavingscollege kenmerkt een afdoende motivering als een pertinent, draagkrachtig en niet onderling tegenstrijdig.²⁸⁵

²⁸² P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 56; R. MEEUS, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B.-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 143.

²⁸³ R. MEEUS, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B.-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 145.

²⁸⁴ DEPARTEMENT OMGEVING, AFDELING HANDHAVING, *beslissingskader bestuurlijke beboeting milieuschendingen door de gewestelijke beboetingsentiteit*, 1 februari 2021, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/beslissingskader%20bestuurlijke%20beboeting%20milieuschendingen%20_01-02-2021.pdf, 4.

²⁸⁵ K. DE CLERCQ en C. M. BILLIET, "Het bestuurlijke afhandelingsspoor" in C.M. BILLIET, A. BAEYENS, L. BISSCHOP, L. BOQUET, C.-H. BORN, F. BOUQUELLE, K. DE CLERCQ, P. MOËRYNCK, S. ROUSSEAU, A. VANDENBERGHE, M. VAN DEN MEERSSCHAUT, H. VAN DYCK, S. VEREYCKEN, S. VRIELYNCK, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 296.

8.7.2. Beginselen van milieubeleid

291. Naast de beginselen van behoorlijk bestuur spelen ook de beginselen van het milieubeleid een belangrijke rol voor het uitvoeren van het milieubeleid. Deze algemene beginselen bevatten de doelstellingen en beginselen ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties en zijn vervat in artikel 1.2.1 DABM. Het vervat onder meer het preventiebeginsel, voorzorgsbeginsel, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaald. Deze beginselen zullen mee in acht moeten worden genomen in het beoordelingsproces aangaande de sanctiekeuze of de sanctiemodaliteiten. Het preventiebeginsel kan aanleiding zijn tot het opleggen van een bestuurlijke, herstelrechtelijke maatregel in plaats van een bestuurlijke geldboete.²⁸⁶

8.7.3. Beleidskader omgevingsrecht

292. Er zijn weinig besturen met handhavende bevoegdheden die een beleidskader uitgewerkt hebben. Het omgevingsrecht hanteert echter wel een beleidskader, namelijk de handhavingsprogramma's. Deze worden opgesteld door de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (hierna VHRM). Het VHRM is bevoegd voor het vaststellen van de krachtlijnen en prioriteiten van het beleid inzake de handhaving van de milieuwetgeving en dit op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering. Het handhavingsprogramma legt de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten vast. De handhavingsprogramma's kunnen nadere regels vaststellen voor de inhoud, het opstellen en het verspreiden en het actualiseren van het milieuhandhavingsprogramma.²⁸⁷

8.8. Herstelrechtelijke kenmerken in het huidige milieubeleid

293. Het milieuhandhavingsbeleid gaat gepaard met een ruime discretionaire bevoegdheid. De bestuurlijke handhaving kan bestaan uit een bestuurlijke maatregel of een bestuurlijke sanctie worden opgelegd. De vraag rijst of er bestuurlijke maatregelen zijn met een herstelrechtelijke visie.²⁸⁸

294. Eerder kwam aan bod dat het mogelijk is om na een bestuurlijke maatregel ook een bestuurlijke geldboete op te leggen. Een bestuurlijke maatregel kan in bepaalde gevallen, indien ervoor geopteerd wordt om een bestuurlijke maatregel te hanteren en geen geldboete, gezien worden als een alternatief voor de bestuurlijke geldboete. Echter, houdt het geen volwaardig alternatief in, aangezien het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet de mogelijkheid uitsluit tot het opleggen van bestuurlijke geldboete, aangezien de twee instrumenten elkaar kunnen opvolgen.²⁸⁹

²⁸⁶ P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 57-58.

²⁸⁷ Art. 16.2.6. DABM; S. DE SOMER e.a., *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 129; X, *Handhavingsbeleid*, <https://omgeving.vlaanderen.be/handhavingsbeleid>.

²⁸⁸ Art. 16.4.2 DABM

²⁸⁹ *Supra* nr. 187.

295. Bestuurlijke maatregelen kunnen drie vormen aannemen. Een bevel tot staking, de bestuursdwang en een regularisatiebevel. Het bevel tot staken heeft als essentieel en enig doel om de activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen. Doordat het enkel is gericht op de beëindiging van de schade verwekkende activiteiten is het bijgevolg geen herstelgerichte kenmerken in terug te vinden.²⁹⁰

296. De overige twee bestuursmaatregelen, de bestuursdwang en het regularisatiebevel hebben tot doel om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen.²⁹¹

297. De handelende persoon is bij de bestuursdwang, in tegenstelling tot een regularisatiebevel, niet de overtreder. Om deze redenen zijn er in deze bestuurlijke maatregel geen herstelrechtelijke kenmerken terug te vinden. De herstelrechtelijke visie omvat namelijk in de tweede en de derde zuil van de verplichtingen en de participatie van onder meer de overtreder. De verplichting houdt in dat de overtreder zijn aansprakelijkheid dient te erkennen en zijn verantwoordelijkheid moet opnemen voor het herstellen van de schade en het leed dat zij hebben veroorzaakt. Dit samen met participatie, waarbij de overtreder, naast het slachtoffer, een cruciale rol krijgt ontbreekt bij de bestuursdwang. Aangezien bij de bestuursdwang het niet de overtreder is die zal instaan voor de gevolgen van de overtreder, ontbreken belangrijke aspecten van de herstelrechtelijke visie.²⁹²

298. De derde bestuursrechtelijke maatregel betreft het regularisatiebevel. Hierbij zal de overtreder het bevel opgelegd krijgen om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen, bijvoorbeeld het verwijderen en legaal afvoeren van alle zonevreemde stortmaterialen of het herbossen van een bepaald gebied met boom en struiksoorten.²⁹³ Het DABM legt in beginsel het referentiepunt op het volledig feitelijk herstel van de milieuschade. Dit wordt evenwel begrenst door het evenredigheidsbeginsel dat vervat zit in artikel 16.4.4. DABM, het artikel stelt namelijk dat er geen kennelijke wanverhouding mag ontstaan tussen de gepleegde overtreding en de opgelegde maatregel.²⁹⁴

299. In de rechtspraak van het Handhavingscollege wordt de bestuurlijke maatregel vaak benoemd als een herstelmaatregel. Het omvat herstel in de strikte zin van het woord, daar het referentiepunt van het DABM ligt op het feitelijk herstel van de milieuschade. Gelijkaardig als in de herstelrechtelijke visie wordt de focus gelegd op de schade die voortvloeit uit de overtreding.

²⁹⁰ *Supra* nr. 264.

²⁹¹ T. RENDERS en A. STAS, "Het Milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (Deel II).", *M.E.R.* 2011, nr. 3, (160) 161- 162; Art. 16.4.7, § 1, 1° DABM, Art. 16.4.7, § 1, 2° DABM, Art. 16.4.7, § 1, 3° DABM; Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 6.

²⁹² *Supra* nr. 59.

²⁹³ Handhavingscollege, 6 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0062; Handhavingscollege, 20 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0068.

²⁹⁴ MvT, Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 36; P. DE SMEDT, "Probleemverhelpend handhaven in een versnipperd handhavingslandschap" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 241 en 244.

300. Echter is dit het enige kenmerk dat overeenstemt met de herstelrechtelijke visie, vele andere doorslaggevende aspecten die de herstelrechtelijke visie behelst komen niet aan bod. Zo wordt er onder meer geen aandacht geschonken aan schade die kan ontstaan naast de materiële schade, namelijk psychologische en relationele schade.²⁹⁵

301. Het herstelrecht houdt als visie in om de betrokken partijen te laten ontmoeten, om een veilige ruimte te creëren, waarin de betrokken partijen hun noden en behoeften kunnen uiten. Dit aspect van het herstelrecht komt eveneens aanbod bij het regularisatiebevel. Doordat er geen aandacht aan de overige betrokken partijen wordt geschonken gaat het essentieel doel van de herstelrechtelijke visie samen met de primaire kenmerken waaruit het bestaat verloren.²⁹⁶

8.9. Mogelijkheden voor herstelrechtelijke maatregelen toe te passen

302. Binnen de bestuurlijke maatregel, leent het regularisatiebevel zich het meest ertoe om een herstelrechtelijke inhoud aan te nemen. Naast de ruime discretionaire bevoegdheid om te bepalen welk instrument er wordt ingezet, bezit het bestuur ook over een discretionaire bevoegdheid om de inhoud vast te stellen.

303. Het regularisatiebevel, vermeldt in artikel 16.4.7, § 1, 1° DABM, biedt verschillende mogelijkheden tot een herstelrechtelijke inhoudelijke visie. Het regularisatiebevel houdt maatregelen in om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, maar ook om de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of om herhaling te voorkomen. Artikel 16.4.7 §2 DABM somt, op niet-limitatieve wijze, op wat de bestuurlijke maatregelen kunnen inhouden. Het artikel concretiseert echter op een niet-limitatieve wijze de inhoud van de maatregelen die zijn opgesomd in artikel 16.4.7, § 1 DABM.²⁹⁷

304. De drie verschillende vormen van de bestuurlijke maatregelen die zijn opgesomd in artikel 16.4.7, § 1 DABM zijn een limitatieve opsomming. Evenwel kunnen deze bestuurlijke maatregelen een verschillende inhoud bevatten. De vorm die de bestuurlijke maatregelen kunnen aannemen is limitatief, in tegenstelling tot de inhoud, deze is niet-limitatief omschreven.²⁹⁸

305. De inhoud van een bestuurlijke maatregel kan dus verschillen naargelang het doel. Voor een regularisatiebevel is het dit doel de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of om herhaling te voorkomen. Tot op heden ligt

²⁹⁵A. GOHAR en H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>, 11; L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 35.

²⁹⁶J. BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford, University Press Incorporated, 2001, 12.

²⁹⁷P. DE SMEDT, "Probleemverhelpend handhaven in een versnipperd handhavingslandschap" in C.M. BILLIET, L. LAVRYSEN, P. DE SMEDT, P. LEFRANC, R. MEEUS, B-J. MEGANCK, P. VANSANT, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2016, 240-241.

²⁹⁸I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven: what's in a name of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, 61.

het zwaartepunt en de inhoud van het regularisatiebevel voornamelijk op het feitelijk herstel van de milieuschade. Evenwel zou het in beginsel mogelijk zijn om hier een ruimere inhoudelijk een invulling aan te geven die meer in overeenstemming is met de herstelrechtelijke visie.

306. Met betrekking tot de invulling van het regularisatiebevel kan de vraag gesteld worden of bemiddeling eveneens een waardevolle invulling kan zijn met het oog op het herstel en het doel om herhaling te voorkomen. Eveneens rijst de vraag of de bemiddeling inhoudelijk zou kunnen geplaatst worden onder een regulatiebevel, met als doel het herstel of om herhaling te voorkomen. De bemiddeling zou de herstelrechtelijke visie kunnen opnemen door een antwoord te bieden aan elementaire vragen die aan bod komen bij het herstelrecht. Met name het identificeren wie er schade heeft geleden, het ramen van de schade, op identificeren van de behoeften van de betrokken. Daarnaast kunnen eveneens tijdens de bemiddeling manieren aan bod komen op welke manieren de schade kan hersteld worden. Aangezien een bestuurlijke maatregel gepaard kan gaan met een bestuurlijke geldboete zou het steeds mogelijk zijn om de bestuurlijke boete achter de hand te houden indien er geen succesvolle bemiddeling wordt bereikt.

307. Eerder kwam namelijk aan bod dat discretionaire bevoegdheid inhoud dat het bestuur kan handhaven met een bestuurlijke maatregel of een bestuurlijke sanctie, het opleggen van een bestuurlijke maatregel sluit evenwel niet uit dat er eveneens een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd. Het zou bevorderlijk kunnen zijn om de betrokkenheid van de overtreder te stimuleren door de regelgeving van het transactievoorstel of de gemeentelijke administratieve boete over te nemen. Namelijk bij het succesvol afronden wordt het opleggen van een bestuurlijke geldboete uitgesloten.²⁹⁹

8.9.1. Slachtoffer

308. Het herstelrecht hanteert als beginpunt de schade die voornamelijk het slachtoffer geleden heeft ten gevolge van het misdrijf. Betreffende milieuovertredingen stelt zich de vraag wie als slachtoffer kan worden aangeduid, aangezien bij milieuovertredingen doorgaans geen primair slachtoffer aanwezig is.

309. Het essentieel doel van het herstelrecht is streven naar het herstellen van de schade die wordt veroorzaakt door het misdrijf. Het kader wordt verruimd, de focus ligt niet langer enkel en alleen op de overtreding en de dader. Het zwaartepunt verschuift echter naar de veroorzaakte schade, in de eerste plaats is dit de schade aan het slachtoffer, maar het gaat ook om de schade aan de dader en de gemeenschap.³⁰⁰

310. Het identificeren van het slachtoffer is niet eenvoudig binnen het herstelrecht en nog minder evident met betrekking tot milieuovertredingen. Indien er een burger directe schade heeft ondervonden van het milieumisdrijf of milieu-inbreuk kan hij worden aangeduid als het directe en

²⁹⁹ *Supra* nr. 167 en 272.

³⁰⁰ G. BAZEMORE, M. SCHIFF, *Juvenile Justice Reform and Restorative Justice: Theory, Policy and Practice*, Portland, Willan Publishing, 2004, 48.

primair slachtoffer. Echter met betrekking tot een milieuovertredingen is er niet altijd een direct slachtoffer. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om sluikstorten op een openbaar domein.³⁰¹

311. Een andere mogelijkheid is dat de samenleving in zijn geheel mee betrokken wordt. Een redenering kan hiervoor worden teruggevonden in de gedachtegang van het herstelrecht, dat een misdrijf ook gevolgen en schade heeft voor de gemeenschap in zijn geheel. De schade kan, naast individuele schade, ook een schending inhouden van het publieke vertrouwen van de burgers dat het genot van hun rechten verzekerd is. Met andere woorden, een misdrijf kan een invloed hebben op het slachtoffer en de dader, maar ook op een volledige samenleving. Niet enkel het individuele slachtoffer kan schade lijden, maar ook de burgers van de samenleving kunnen het slachtoffer zijn.³⁰²

8.9.2. Verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen.

312. Een primair slachtoffer kan bij een milieuovertreding enkel aanwezig zijn, indien een burger op eigen initiatief een verzoek indient tot oplegging van een bestuurlijke maatregel, aangezien het slachtoffer daarvoor een direct nadeel of een belang dient aan te tonen bij de beteugeling van het milieumisdrijf of milieu-inbreuk.³⁰³

313. Derden die een rechtstreeks nadeel ondervinden of die een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf ten gevolge van een hinderlijke activiteit kunnen een verzoek indienen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Het verzoek dient evenwel voldoende gemotiveerd te worden. De regel heeft schenkt hiermee aandacht aan de participatierechten van derden. Door het invoeren van het verzoek kan het initiatief ook vanuit de burgers komen. Het verzoek betreft enkel het opleggen van bestuurlijke maatregelen, het is niet mogelijk voor het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Personen die een rechtstreeks nadeel lijden zijn eenvoudig te identificeren. Bijkomend wordt de vereiste gesteld dat het rechtstreeks nadeel actueel is. Minder eenduidig is het aanduiden van degene die een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf. Het aantal burgers dat zich hierop kan beroepen kan zeer ruim worden geïnterpreteerd, aangezien het voorhanden zijn van enig nut, zijnde een belang, volstaat.³⁰⁴

314. een verzoek tot onderzoek en dit aan te vullen met een systeem van bemiddeling. De materie die het onderwerp uitmaakt van een verzoek van bestuurlijke maatregelen komt in vele gevallen ook in aanmerking voor bemiddeling. Indien burgers zich beroepen op een verzoek van bestuurlijke maatregelen zal het doorgaans ook betrekking hebben op lokale hindernisproblemen, zoals

³⁰¹ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 36.

³⁰² E. CLAES en E. VAN DAELE, *Vrijwilligers binnen een maximalistische visie op herstelrecht*, Tijdschrift voor Herstelrecht (2011), nr. (11) 3, (24) 30.

³⁰³ L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel: bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 36.

³⁰⁴ T. RENDERS en A. STAS, "Het Milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (Deel II).", M.E.R. 2011, nr. 3, (160) 162; Art. 16.4.18 DABM; P. DE SMEDT, "Proactief en reparatoir handhaven van milieurecht" in L. LAVRYSEN, C.M. BILLIET, P. DE SMEDT, H. VAN LANDEGHEM, *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2010, 63-65.

ruikhinder, waarvoor zij zo snel en efficiënt mogelijk een oplossing voor willen vinden. Bemiddeling is gericht op het herstel en zou hiervoor geschikt kunnen zijn.³⁰⁵

8.9.2.1. Bemiddeling

315. Voordat derden een verzoek indienen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregelen wordt het aangewezen om eerst in dialoog te gaan met diegene die de hinder veroorzaakt. Het starten van een dialoog faciliteert een kans om duidelijk te maken welke hinder juist ondervonden wordt. Op deze manier kan de overtreder op eigen initiatief maatregelen nemen, zonder dat er verder een gevolg aan dient gegeven te worden. Indien de dialoog geen succesvol resultaat oplevert is het mogelijk om contact op te nemen met de gemeentelijke milieudienst. De bemiddeling zal geleid worden door de milieuambtenaar van de gemeente of door iemand die door de gemeente wordt aangesteld. De bemiddelaar kan, indien nodig, meer inlichting en inzicht geven omtrent de normen en de milieuwetgeving.³⁰⁶

316. Bovenstaande omschreven bemiddeling is momenteel van kracht, hierbij betreft het een preventief instrument dat kan worden ingezet, voordat derden zich wenden tot het verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

³⁰⁵ MINARAAD, *Advies over het voorontwerp van decreet Handhaving Milieurecht*, 6 juli 2006, nr. 2008/28, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1025739>, 152.

³⁰⁶ X, *Klachten over milieuhinder*, <https://www.vlaanderen.be/klachten-over-milieuhinder>.

9. Bestuursrechtelijk herstelrecht in de toekomst

317. Het herstelrecht maakt deel uit van een evolutie waarbij er wordt gezocht naar een nieuw spoor om een maatschappelijk antwoord te bieden op misdrijven. Herstelmodellen worden steeds vaker in verschillende landen opgenomen in de wetgeving en de praktijk. Dit biedt eveneens mogelijkheden en kansen om het herstelrecht ook verder te laten doordringen in de bestuurlijke handhaving. De nieuwe beweging legt de focus op het slachtoffer, verhoogt de verantwoordelijkheid van de dader en streeft ernaar om een punitieve sanctie te vermijden.³⁰⁷

318. Op dit moment is er evenwel geen ratio legis waarom alternatieve maatregelen, met herstelrechtelijke kenmerken, geen alternatief kunnen vormen voor punitieve sancties in andere domeinen van de lokale bestuurlijke handhaving, naast de alternatieve maatregelen in de gemeentelijke administratieve sancties.³⁰⁸

319. WALGRAVE gaf reeds in 2005 vier verschillende voorwaarden, die vandaag de dag nog steeds relevant zijn, waaraan voldaan dient te worden om een herstelgerichte benadering prioriteit te maken en te laten slagen.³⁰⁹

320. Essentieel om het herstelrecht een breder maatschappelijk platform te geven en het verder uitwerken van herstelgerichte principes is het belang om voldoende aandacht te schenken aan de intrinsieke methodische kwaliteiten van de herstelgerichte praktijken. Bemiddeling vormt een goed kader, doch dient er steeds voldoende aandacht geschonken te worden aan de kwaliteit van het instrument. De kwaliteit van het middel is een belangrijk aspect die het welslagen van een herstelgerichte methode kan beïnvloeden.³¹⁰

321. De tweede voorwaarde houdt in dat er gezocht moet worden naar een correcte verhouding tussen herstelrecht en het recht. Het herstelgericht proces dient namelijk plaats te vinden in een wettelijke context.³¹¹ Het belang en deze problematiek van deze voorwaarde kwam reeds eerder aan bod, zowel in het algemeen bestuurlijke handhaving alsmede specifiek voor de bestuurlijke handhaving betreffende milieuovertredingen. Eerder kwamen in deze context de beperkingen en mogelijkheden aan bod met betrekking tot de toepassing van het invoeren van herstelgerichte methodes.

322. De derde voorwaarde omvat het belang voor voldoende aandacht te blijven houden voor de theorievorming. Het is betreurenswaardig, maar het succes van herstelgerichte praktijken wordt

³⁰⁷ WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 53.

³⁰⁸ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 137.

³⁰⁹ WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 54.

³¹⁰ WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 54.

³¹¹ WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 56.

vaak beoordeeld aan de hand van niet-herstelrechtelijke criteria. Bemiddeling wordt als succesvol gezien indien de dader tot inzicht komt. Echter hiermede gaat de authentieke herstelrechtelijke visie verloren.³¹² Zowel de definitie van ZHER als MARSCHALL vermeldden herstelrecht als een proces, in dat proces wordt de focus gelegd op het leed en de schade die voortkomt uit het misdrijf. Het zwaartepunt rust echter op het proces, niet op de uiteindelijke uitkomst.³¹³

323. Er bestaat evenwel geen algemeen aanvaarde theoretische visie van het herstelrecht, maar om te vermijden dat de herstelrechtelijke visie verloren gaat bij het implementeren van herstelrechtelijke methodes in overige domeinen van het bestuurlijk handhaven is het belangrijk om de nadruk te blijven leggen op permanente theoretisering. Consequent doordenken van de herstelrechtelijke visie en opties opent nieuwe perspectieven en verbeteringen van de huidige wijze van reageren op een misdrijf. Debatten, reflecties en discussies helpen om de visie van het herstelrecht niet verloren te laten gaan.³¹⁴

324. De vierde en laatste voorwaarde heeft betrekking op de verhouding en de omgang tussen de herstelrechtelijke visie en de samenleving en haar instellingen. De potenties en mogelijkheden voor de praktijk hangen nauw samen met de sociale, politieke ontwikkelingen en het culturele en politiek klimaat.³¹⁵

³¹² WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 57-58.

³¹³ *Supra* nr. 21; WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 58.

³¹⁴ WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 57-58; L. WALGRAVE, "De maximalistische visie op herstelrecht onder vuur.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2010, nr. 1, (21) 21.

³¹⁵ WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1. (53) 58.

10. Conclusie

De GAS-wet voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om alternatieve maatregelen op te nemen ter vervanging van een gemeentelijke administratieve sanctie. De twee alternatieve maatregelen, betreffen gemeenschapsdienst en bemiddeling. Gemeenschapsdienst vertoont verschillende kenmerken van de herstelrechtelijke visie. Evenwel is het de bemiddeling die de mogelijkheid biedt tot het aanreiken van een ruimer draagvlak, waarbij vele elementen van de herstelrechtelijke visie doorschemeren.

Het herstelrecht zet de betrokken partijen centraal, waarbij een veilige ruimte wordt gecreëerd. Het biedt de mogelijkheid om op zoek te gaan naar antwoorden op het misdrijf en de gevolgen ervan. Dit wordt gedaan door middel van de focus te verschuiven van de dader naar het herstel, niet alleen het herstel van de schade, maar evenzeer van het leed dat veroorzaakt werd door het misdrijf.

Zowel de bemiddeling als de gemeenschapsdienst betreffen beide volwaardige alternatieve maatregelen, daar de mogelijkheid voor het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie vervalft bij het succesvol afronden van hetzij een bemiddeling, hetzij de gemeenschapsdienst.

Dit onderzoek is vertrokken vanuit de evolutie en ontwikkeling van het herstelrecht bij het opleggen van een straf in het strafrecht. Het strafrecht heeft een bestraffend punitief kader. Het Parket legt een bepaalde straf op, die erop gericht is om leed toe te voegen aan de overtreder. Het klassieke rechtssysteem rechtvaardigt het aangedane leed van het slachtoffer door het toebrengen van bijkomend leed aan de dader. Evenwel is de evolutie en de ontwikkeling van het herstelrecht in het strafrecht merkbaar, door middel van de invoering en de wettelijke verankering van onder andere de herstelbemiddeling.

In de praktijk heeft het herstelrecht reeds zijn uitwerking gevonden in het strafrecht door middel van verschillende herstelrechtelijke methodes. Het strafrecht biedt de mogelijkheid om naast het opleggen van een strafrechtelijke sanctie, die in wezen gericht is op het straffen en een punitief karakter heeft, een herstelgerichte methode in te zetten. Hiervan is de dader-slachtoffer bemiddeling, of de herstelbemiddeling, de meest toonaangevend. Op deze manier biedt het strafrecht, naast het punitief spoor, ook een alternatief spoor, waarbij herstelrechtelijke methodes worden gehanteerd. Opmerkelijk is wel dat, in tegenstelling tot de alternatieve maatregelen bij de gemeentelijke administratieve sanctie, herstelbemiddeling niet als vervanging van de straf in aanmerking komt. Het wordt enkel aangewend als een aanvullend instrument.

Dit onderzoek werpt een licht op deze evolutie en de vraag of deze manifestatie eveneens kan worden overgenomen in de bestuurlijke handhaving. In het bijzonder wordt er stilgestaan wat de mogelijkheden zijn, wanneer een het bestuur een sanctie oplegt die, gelijkaardig het strafrecht een punitief karakter behelst, om deze aan te vullen of zelf te vervangen met een maatregel met een herstelrechtelijke visie.

De ontwikkeling van het herstelrecht bij het opleggen van bestuurlijke sancties vertrekt vanuit het onderzoek welke methodes worden gehanteerd bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie. De herstelrechtelijke methodes waarbij de herstelrechtelijke visie helder doorschemeren bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie vormt daarbij het beginpunt van de onderzoeksvraag.

Concreet vormde de onderzoeksvraag van deze masterscriptie of de bemiddeling, die als alternatieve maatregel kan worden opgelegd bij de gemeentelijke administratieve sanctie, kan dienen als opstap naar een bestuursrechtelijk herstelrecht. Het behelst de vraag of de herstelrechtelijke methodes eveneens in andere domeinen van het bestuurlijk handhaven kunnen worden toegepast, indien er een bestuurlijke sancties met een punitief karakter wordt opgelegd.

Om een antwoord te bieden op de onderzoeksvraag werd vooreerst het bestuurlijk kader onderzocht, daar herstelrechtelijke instrumenten enkel binnen deze grenzen kunnen gehanteerd worden. Binnen het milieuhandvingskader zijn er momenteel hertelmaatregelen, zoals het regularisatiebevel, die worden gehanteerd, echter deze hebben geen herstelrechtelijke kenmerken, daar zij louter betrekking hebben op de feitelijke herstelling van de milieuschade die voortvloeit uit een milieuovertreding. Overige belangrijk kenmerken die de kern van het herstelrechtelijke visie uitmaken komen hierbij niet aan bod.

Dat er momenteel geen methodes met een herstelrechtelijke visie worden toegepast bij de handhaving van milieuovertredingen sluit niet de mogelijkheid uit voor het toevoegen van herstelgerichte methodes ter vervanging of aanvulling bij het opleggen van een administratieve bestuurlijke geldboete voor een milieuovertreding.

Het bestuur beschikt namelijk over een ruime discretionaire bevoegdheid. Het bestuur beschikt over de bevoegdheid om een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf, te sanctioneren met hetzij een bestuurlijke maatregel, hetzij met een bestuurlijke geldboete. Deze kunnen evenzeer elkaar opvolgen, het een sluit het ander niet uit. Daarnaast beschikt het bestuur eveneens over een ruime discretionaire bevoegdheid om, binnen de vooropgestelde vorm van de bestuurlijke maatregel, inhoudelijk de bestuurlijke maatregel vorm te geven. Bijgevolg zou het mogelijk zijn voor het bestuur om de bestuurlijke maatregelen een meer herstelrechtelijke invulling te geven, en deze ter aanvulling of ter vervanging van de administratieve geldboete te laten gelden.

Om een herstelrechtelijke visie te bevorderen zou het aangewezen zijn om inspiratie te halen bij het systeem dat wordt toegepast bij de gemeentelijke administratieve sanctie, namelijk indien de bemiddeling succesvol wordt afgesloten, de mogelijkheid voor het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie in de vorm van een geldboete wordt uitgesloten. De alternatieve maatregelen bij de administratieve gemeentelijke sancties bieden een goede basis die binnen de milieuhandhaving als inspirerend model kunnen toegepast worden.

In conclusie kan er opgemerkt worden dat er mogelijkheden zijn om verschillende, en een meer herstelgerichte invulling te geven aan bestaande administratieve maatregelen. Het bestuur beschikt namelijk over de bevoegdheid om de bestaande instrumenten inhoudelijk vorm te geven. Op deze manier zou het mogelijk zijn om het herstel, naast het louter feitelijk herstel, ruimer in te vullen met een herstelrechtelijke visie. De bestuurlijke maatregel, het regularisatiebevel leent zich hiertoe het meest, gezien het doel van deze bestuurlijke maatregel. Gelet op het doel om te herstellen en om herhaling te voorkomen, kan de vraag gesteld worden, of hier eveneens inspiratie kan worden gehaald uit de gemeentelijke administratieve sancties en inhoudelijk de methode van bemiddeling in te zetten. Binnen het domein van de bestuurlijk handhaving omtrent milieuovertredingen is er momenteel veel potentieel dat onbenut wordt gelaten.

Gezien de mogelijkheden die er te vinden zijn bij milieuovertredingen, lijkt het aannemelijk om dit evenwel door te trekken naar andere bestuursrechtelijke domeinen. Dit kan enerzijds worden afgeleid uit het feit dat er op dit moment geen ratio legis bestaat om het niet te doen. Anderzijds, gezien het potentieel en de mogelijkheden die er momenteel onbenut worden gelaten bij het bestuurlijk domein van de milieuovertredingen.

De herstelrechtelijke visie staat met betrekking tot de bestuurlijke handhaving op dit moment in zijn kinderschoenen, maar gezien het potentieel en de capaciteiten die de herstelrechtelijke visie beschikt is het aangewezen om de aandacht voor dit alternatief spoor niet uit het oog te verliezen. Het herstelrecht heeft namelijk een enorm potentieel om binnen de bestuurlijke handhaving een heroriëntering en verbetering teweeg te brengen om, naast een punitief spoor, een alternatief antwoord te bieden op misdrijven.

Bibliografie

Wetgeving

Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke zaken en handelszaken, *Pb.L. 24 mei 2008*.

Wet 7 november 1808 Wetboek van strafvordering, *BS 27 november 1808*,

Wet 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering, *BS 24 april 1878*, 1265.

Wet 10 oktober 1967 Gerechtelijk Wetboek, *BS 31 oktober 1967*, 11360.

Wet van 24 juni 1988 nieuwe gemeentewet, *BS 3 september 1988*, 12482.

Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS 1 juli 2013*, 41293.

Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, *BS 2 juli 2018*, 53455.

Decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling van gemeenten, *BS 21 december 1789*.

Decreet van 16 tot 24 augustus 1790 inzake de gerechtelijke organisatie, *BS 17 augustus 1790*.

Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS 3 juni 1995*, 15971.

Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *BS 29 februari 2008*, 12520.

Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS 19 december 2018*, 100723.

Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, *BS 13 mei 2019*, 45637.

Wetsontwerp, Parl. St. Kamer 2012-2013, nr. 53-2712/001.

Wetsontwerp, Parl.St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2919/001.

MvT, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1.

MvT, Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1.

Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/5.

Rechtspraak

Handhavingscollege, 5 november 2019, nr. HHC-M-1920-0006.

Handhavingscollege, 6 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0062.

Handhavingscollege, 20 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0068.

Rechtsleer

Boeken

AERTSEN, I., *Slachtoffer-daderbemiddeling: een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 471 p.

BAZEMORE, G., SCHIFF, M., *Juvenile Justice Reform and Restorative Justice: Theory, Policy and Practice*, Portland, Willan Publishing, 2004, 401 p.

BILLIET, C.M., BAEYENS, A., BISSCHOP, L., BOQUET, L., BORN, C-H., BOUQUELLE, F., DE CLERCQ, K., MOËRYNCK, P., ROUSSEAU S., VANDENBERGHE A., VAN DEN MEERSSCHAUT, M., VAN DYCK HVEREYCKEN, S., VRIELYNCK S., *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 591 p.

BILLIET, C.M., LAVRYSEN, L., DE SMEDT, P., LEFRANC, P., MEEUS, R., MEGAN, K, B-J., VANSANT P., *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 344 p.

BLOCH, A., *Het straf dossier, een straf dossier*, Brugge, die Keure / la Charte, 2019, 115 p.

BRAITHWAITE, J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford, University Press Incorporated, 2001, 329 p.

COREMANS, H., VAN DAMME, M. DUJARDIN, J. SEUTIN B. en VERMEYLEN G., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 296 p.

DE SOMER, S., *Bestuursorganisatierecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 531 p.

DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 119 p.

DUPONT, L. en HUTSEBAUT, F. (eds.), *Herstelrecht tussen toekosmt en verleden*, Leuven, Universitaire pers Leuven, 2001, 606 p.

DUMAREY, N., *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 168 p.

KENNY, P. en LEONARD, L., *The Sustainability of Restorative Justice volume XIV*, UK, Emerald Group Publishing, 2014, 272 p.

KERKHOF, M., MEEUWISSEN, L., PUT, J., *Het minderjarige slachtoffer*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 296 p.

LANCKSWEERDT, E., *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 508 p.

LAVRYSEN, L., BILLIET, C.M., DE SMEDT, P., VAN LANDEGHEM, H., *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 347 p.

MARTYN, G., DEVLOO, R., JORENS, Y., *Kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 543 p.

OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie*, Mortsel, Intersentia, 2019, 782 p.

OPDEBEEK, I., DE SOMER, S., CHANTRAIN, S., STIJLEMAN, A., TODTS, L., VANDEKEYBUS C., *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 237 p.

RUTTEN, S. en DEMEYERE, L., (eds.), *Conflictafhandeling buiten de rechtbank*, Mortsel, Intersentia, 2019, 356 p.

SCHRAM, F. en LIEVENS, J., *Gemeentelijke administratieve sancties Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 218 p.

SENAEVE, P., *Bemiddeling en collaboratieve onderhandelingen na de wetten van 15 juni, 18 juni en 11 juli 2018*, Mortsel, Intersentia, 2018, 234 p.

TAELMAN, P. en ALLEMEERSCH, B., *Het burgerlijk proces opnieuw hervormd*, Mortsel, Intersentia, 2019, 284 p.

VAN GARSSE, S., (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, ASP NV, 2016, 366 p.

VAN GOOL, E., *De GAS-Procedure Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Groep Larcier, 2015, 251 p.

VAN RANSBEECK, R., (ed.), *Bemiddeling*, Brugge, die Keure / la Charte, 2008, 293 p.

VENNY, L., DE VOS, N., (eds), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 285 p.

VERHELST, S., *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Mortsel, Intersentia, 2013, 711 p.

WALGRAVE, L., *Met het oog op herstel, bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 178 p.

WALGRAVE, L., *Restorative Justice, Self-Interest and Responsible Citizenship*, New York, Willan Publishing, 2011, 247 p.

WARNEZ, B., *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 336 p.

WEITEKAMP, E. en KERNER, H. (eds.), *Restorative Justice: Theoretical Foundations*, New York, Willan Publishing, 2002, 373p.

WIRTGEN, A., RAUWS, W., CORTHAUT, T., VAN EECKHOUTTE, D., THEUNIS, J., VANDENBOSSCHE, E., PAS, W., JVANDE LANOTTE, J., VAN DROOGHENBROECK, S., BOES, M., DE BECKER, A., DRAYE, J. DUJARDIN, A.M., OPDEBEEK, I., DE SOMER, S., ALEN, A., EGGERMONT, F., LEUS, K., DEBERSAQUES, G., MAGEROTTE, A., DE SUTTER, B., JAUMOTTE, J., RSTEVENS, R., GJUROVA, A., VAN NIEUWENHOVE, J. VELAERS, J., JENART, C., *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 626 p.

X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, G 30 / 01 - G 30 / 91, 101 p.

ZERNOVA, M., *Restorative Justice Ideals and Realities*, New York, Taylor & Francis Group, 2007, 171 p.

ZHER, H., *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, Herald Press, 1990, 271 p.

Tijdschriften

ALLEWAERT, T., "Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties: de wet van 24 juni 2013", *Themis*, 2013-2014/3, nr. 84, 29-68.

BILLIET, C., "Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en zuinigheid in het sanctioneringsproces", *TMILRE* 2008, nr. 3, 298-309.

BILLIET, C., DE SMEDT, P., VAN LANDEGHEM, H., "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *TMILRE* 2009, nr. 4, 326-374.

BULLENS, F., "Herstel en bemiddeling : spreken is goud ?", *Orde van de dag* 2003, nr. 22, 7-22.

CLAES, E. EN VAN DAELE, E., *Vrijwilligers binnen een maximalistische visie op herstelrecht*, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 201), nr. (11) 3, 24-37.

DE SCHEPPER, T., "GAS: veel meer dan alleen maar boetes uitschrijven" *Lokaal* 2014, afl. 8, 30 - 33.

FRIJNS, J., "Herstelbemiddeling in de praktijk: Uitzicht door inzicht", *Slachtofferhulp en herstelbemiddeling* 2001, jrg. 27, nr. 3, 81-96.

GEUDENS, G., "Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten", *RW* 2015-2016, nr. 6, 203-222.

JACUBOWITZ, E., "Advocaten en bemiddeling in bestuurszaken: wat, wie, wanneer en hoe? ", *TOO* 2020-2019, nr. 2, 255-268.

LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling en milieuvergunningen", *TMILRE* 2011, nr. 1, 3-19.

LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten", *TVGEM* 2005, nr. 1, 41-59.

LANCKSWEERDT, E. "Bemiddeling met en door gemeenten", *TVGEM* 2003, nr. 2, 95-130

LANCKSWEERDT, E., "Het herstelrecht als inspiratiebron voor het bestuursrecht", *TBP* 2015, nr. 8, 463-466.

LANCKSWEERDT, E., "Het leefomgevingsconflict als uitnodiging voor de ontwikkeling van onze menselijke kwaliteiten", *TOO* 2019, nr. 3, 323-331.

LANCKSWEERDT, E., "Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen", *TBP* 2010, nr. 9, 511-530.

LECHKAR, I., CLAES, E., GULINK, N., & HUYSMANS, M., "Herstelrecht in Brusselse Wijken: Is er een alternatief voor de GAS boetes?", *Opbouwwerk Brussel* 2014, nr. 111, 28-38.

MEYLEMANS, K., VAN DER STRAETEN, C., "Als samenleven moeilijk wordt.", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, 75-83.

OPFERGELT, A., "Lokale bemiddeling in de spotlights Gemeentelijke administratieve sancties", *Orde van de dag* 2016, afl. 73, 58-66

PUT, J., "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-2002, afl. 34, 1195-1209.

RENDERS T. en STAS A., "Het Milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (Deel II).", *M.E.R.* 2011, nr. 3, 160-172.

ROELAND, S. en DEROM, J., "Alternatieve vormen van geschillenoplossing: bemiddeling en collaboratieve onderhandeling", *NOTAMUS* 2018, nr. 1, 57-62.

VANDEN BERGHE, O., "Waterzooiwet van 18 juni 2018", *RDC-TBH* 2018, nr. 7, 722.

VANSEVEREN, B., en VANFRAECHEM, I., "De kracht en beperkingen van cirkelgesprekken in het HERstelgericht GroepsOverleg (Hergo) in Vlaanderen", *TMD* 2015, nr. 4, 52-70.

WALGRAVE, L., "De maximalistische visie op herstelrecht onder vuur.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2010, nr. 1, 21-35.

WALGRAVE, L., "Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform.", *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2005, nr 1, 53-61.

WARNEZ, B. "Het beginsel van kenbaarheid en de lokale bestuurlijke ordehandhaving.", *T.V.W.* 2019, nr. 1, 2-17.

Online bronnen

BATAILLIE, D. EN SOETEWY, L., "Herstelbemiddeling, een maatschappelijk gedragen aanbod bij strafrechtelijke conflicten", Gent, 2016, <http://moderator.be/wp-content/uploads/2016/04/Strop-Toga-2011.pdf> , 24-26.

DEPARTEMENT OMGEVING, AFDELING HANDHAVING, *beslissingskader bestuurlijke beboeting milieuschendingen door de gewestelijke beboetingsentiteit*, 1 februari 2021,

https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/beslissingskader%20bestuurlijke%20Obeboeting%20milieuschendingen%20_01-02-2021.pdf.

GOHAR, A., en ZEHR, H., *The little book of restorative justice*, X, 2003, <https://www.unicef.org/tdad/littlebookrjpakaf.pdf>.

Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS 8 augustus 2014*, https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-05/omzendbrief_gas_nl.pdf.

MINARAAD, *Advies over het voorontwerp van decreet Handhaving Milieurecht*, 6 juli 2006, nr. 2008/28, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1025739>.

VANDENHENDE, L., WARNEZ, B. en VENY, L., "The way to mediation in Belgian administrative procedure law", *NALL* 2016, <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/nall/2016/02/NALL-D-15-00005>.

X, *Bemiddeling in in strafzaken*, Brussel, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/BemiddelingStrafzakenNL.pdf>.

X, *Handhavingsbeleid*, <https://omgeving.vlaanderen.be/handhavingsbeleid>.

X, *Klachten over milieuhinder*, <https://www.vlaanderen.be/klachten-over-milieuhinder>.

Varia

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING, SOCIALE ECONOMIE EN GROOTSTEDENBELEID, *Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2016, 28 p.