



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Cahier rechtspraak nr. 3

Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief

Onderzoek naar bedelreglementen in België en de impact van het Lacatus-
arrest en de rechtspraak van de Raad van State

Mei 2023

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE,
BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE
UITSLUITING

FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE BESCHERMING EN
DE BEVORDERING VAN DE RECHTEN VAN DE
MENS

INHOUDSOPGAVE

ONZE ORGANISATIES.....	5
INLEIDING	6
I. METHODOLOGIE	7
II. RECHTSPRAAK.....	9
II.1. HET LACATUS-ARREST	9
<i>Is bedelen een mensenrecht?</i>	9
<i>Kan het recht om te bedelen beperkt worden?</i>	9
<i>In welke omstandigheden is een beperkt bedelverbod toegestaan?</i>	10
<i>Hoe mag een beperkt bedelverbod toegepast worden?</i>	10
II.2. RAAD VAN STATE	11
III. BEDELREGLEMENTEN IN BELGIË.....	13
III.1. INLEIDING.....	13
III. 2. ALGEMENE BEDELVERBODEN	14
III.3. VERBOD OP AGRESSIEF OF OPDRINGERIG BEDELEN	15
III.4. VERBOD OP HINDERLIJK BEDELEN OF OP BEDELEN DAT DE OPENBARE ORDE VERSTOORT	16
<i>Hinder</i>	16
<i>Verstoren openbare orde</i>	17
III.5. VERBOD VAN BEDELARIJ DIE DOORGANG OF VERKEER HINDERT	17
III.6. BEDELEN MET MINDERJARIGEN	19
III.7. BEDELEN MET DIEREN	21
III.8. BEDELVERBOD OP SPECIFIEKE PLAATSEN.....	22
III.9. BEDELVERBOD TIJDENS EEN SPECIFIEKE PERIODE	24
III.10 VERBOD OP BEDELARIJ DOOR AAN TE BELLEN/ KLOPPEN	25
III.11. VERBOD VAN BEDELEN TEN VOORDELE VAN ANDEREN EN OP GEORGANISEERD BEDELEN	26
III.12. VERBOD VAN BEPAALDE SPECIFIEKE WIJZEN VAN BEDELARIJ.....	27
<i>Tonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen</i>	27
<i>Voorwerpen</i>	27
<i>‘Verhulde’ bedelarij</i>	28
III.13. PROPORTIONALITEIT HANDHAVING	29
IV. CONCLUSIE	32
IV.1. TE VERREGAANDE BEDELREGLEMENTEN	32
IV.2. AANVAARDBARE BEPALINGEN, OP VOORWAARDE DAT ZE NIET TE RUIM WORDEN TOEGEPAST	34
IV.3. HANDHAVING	35
IV.4. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT BEPERKINGEN OP BEDELEN ZIJN WIJDVERSPREID	36
V. AANBEVELINGEN	39
V.1. DE INHOUD VAN BEDELREGLEMENTEN.....	39
V.2. PROACTIEF TOEZICHT OP BEDELREGLEMENTEN	39
V.3. DE VOORKEUR VOOR BIJSTAND AAN PERSONEN	39
V.4. HET AANPAKKEN VAN DE GRONDOORZAAK VAN BEDELARIJ	40
ANNEX	42
RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE	42
<i>Raad van State 8 oktober 1997, nr. 68.735</i>	42
<i>Raad van State 14 februari 2012, nr. 217.930 & Raad van State 18 maart 2014, nr. 226.783</i>	43
<i>Raad van State 6 januari 2015, nr. 229.729 & Raad van State 22 januari 2016, nr. 233.595</i>	48
BRONNENLIJST	50

Onze organisaties

Het **Steunpunt tot bestrijding van armoede** is een interfederale, onafhankelijke, publieke instelling. Het werd als instrument in de strijd tegen armoede gecreëerd door de federale Staat, de gemeenschappen en gewesten, door een [Samenwerkingsakkoord](#) dat ondertekend werd door alle regeringen en goedgekeurd door alle parlementen (1999).

Het *Steunpunt tot bestrijding van armoede* evalueert de effectiviteit van de uitoefening van de grondrechten in situaties van armoede: recht op een degelijke huisvesting, recht op energie, recht op de bescherming van het gezinsleven, recht op sociale bescherming, recht op de bescherming van de gezondheid, ... Het organiseert hiervoor diepgaand overleg tussen verenigingen waar armen het woord voeren, OCMW's, sociale partners, beroepskrachten van de verschillende sectoren, administraties, ... Op basis van deze werkzaamheden formuleert het aanbevelingen ten aanzien van de beleidsverantwoordelijken van ons land teneinde de voorwaarden tot uitoefening van de grondrechten te herstellen. Deze aanbevelingen vormen het voorwerp van debat in de regeringen en parlementen alsook in de adviesorganen.

Een specifiek project van het *Steunpunt tot bestrijding van armoede* bestaat uit het verzamelen van rechtspraak over alle grondrechten, deze rechtspraak samen te vatten en vervolgens gratis te publiceren op zijn [website](#). Ook verricht het meer diepgaande rechtspraakanalyses over een bepaald onderwerp. Het is dan ook in dit kader dat onderzoek plaatsvindt naar de bedelverboden in België. Eerder werden al gelijkaardige rechtspraaknota's gepubliceerd over andere onderwerpen. Een eerste Cahier betrof [het referentieadres bij een OCMW](#). Een tweede Cahier betrof [Het behoud van de band tussen ouder en kind bij plaatsing](#).

Meer info: www.armoedebestrijding.be

Het **Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM)** werd opgericht bij [Wet van 12 mei 2019](#). Het FIRM heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en de bevordering van de mensenrechten in België. Het mandaat van het FIRM heeft betrekking op alle aangelegenheden die verband houden met de bescherming van de mensenrechten die onder de federale bevoegdheden vallen en waarvoor geen andere onafhankelijke instantie met een mensenrechtenmandaat bevoegd is.

Dit initiatief past binnen de opdracht van het FIRM om de afstemming te bevorderen van wetgeving, regelgeving en handelswijzen op de internationale mensenrechteninstrumenten waarvan België partij is.

Meer info: www.federaalinstituutmensenrechten.be

Redactie van de tekst van dit Cahier: Michiel Commère, Thibault Morel et Mounjy Belhaloumi voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede, en Laurens Lavrysen, Laurent Fastrez en Tim Goedemé voor het FIRM.

Inleiding

Op 19 januari 2021 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak [*Lacatus tegen Zwitserland*](#) erkend dat het recht om te bedelen bescherming kan genieten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het betreft geen absoluut recht. Uitzonderingen zijn dus mogelijk in bepaalde omstandigheden. Maar die uitzonderingen moeten wel verenigbaar zijn met het EVRM. Dit betekent dat er sprake moet zijn van vormen van bedelarij die daadwerkelijk als hinderlijk beschouwd kunnen worden.

Het *Lacatus*-arrest heeft een impact op België. Hoewel bedelen sinds 1993 geen strafbaar feit meer is in België¹, wordt het op vele plaatsen niet toegelaten. Verschillende steden en gemeenten namen de toevlucht tot maatregelen op basis van hun politiebevoegdheden. Bedelen werd dus uit het strafwetboek gehaald en is in principe toegelaten, maar toch worden bedelaars in verschillende steden en gemeenten gevisieerd door een lokaal bedelreglement en riskeren zij bestraffing.

Met de uitspraak in het *Lacatus*-arrest ontstond het idee om de Belgische bedelreglementen te analyseren vanuit een mensenrechtenperspectief. Dit cahier is het resultaat van deze analyse. Het bestaat uit verschillende delen. In het eerste deel geven we uitleg over onze methodologie (I.). Het tweede deel geeft een uiteenzetting van de rechtspraak over bedelreglementen (II.). Het bevat een uiteenzetting van het *Lacatus*-arrest en de al bestaande Belgische rechtspraak over bedelreglementen door de Raad van State. De bevindingen uit dit rechtspraakonderzoek vormen vervolgens het kader voor de analyse van de Belgische bedelreglementen (III.). Daartoe hebben we alle bestaande bedelreglementen in België proberen te verzamelen. We gingen kijken in welke steden en gemeenten bedelreglementen werden ingevoerd, hoe deze reglementen eruit zien en hoe ze zich verhouden tot de principes uit de rechtspraak. We sluiten het Cahier uiteindelijk af met een conclusie (IV.) en enkele aanbevelingen (V.).

¹ Art. 28 en 29 van de Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, *BS* 4 februari 1993.

I. Methodologie

In een eerste fase hebben we de bestaande rechtspraak geanalyseerd. Dit betreft het *Lacatus*-arrest dat werd uitgesproken door het EHRM en de Belgische rechtspraak door de Raad van State.

De keuze voor een analyse van het *Lacatus*-arrest spreekt voor zich: voor het eerst wordt erkend dat een recht om te bedelen bescherming kan genieten onder het EVRM en dit heeft een impact op de Belgische situatie. Maar ook de iets oudere rechtspraak van de Raad van State is interessant, omdat beroep instellen tegen een bedelreglement mogelijk is bij dit rechtscollege. Deze rechtspraak laat ons dus toe om te kijken in hoeverre een bedelreglement in overeenstemming is met de geldende rechtsregels. Een uitgebreide zoekopdracht leverde slechts een handvol zaken op. Zo hebben we in de databank van de Raad van State een zoekopdracht uitgevoerd op de termen ‘bedelen’, ‘bedelarij’, ‘mendicité’ en ‘mendier’. Dat leverde een honderdtal resultaten op, waarvan de overgrote meerderheid niet relevant bleek te zijn. Slechts vijf resultaten waren wel relevant, maar eigenlijk ging het slechts om drie afzonderlijke zaken. Bij twee van de drie zaken was er immers een afzonderlijke uitspraak over zowel de schorsing als over de vernietiging van het betreffende bedelverbod. De eerste zaak dateert van 1997 en betreft het verzoek tot nietigverklaring van een bedelverbod in Brussel. De tweede zaak tegen een bedelverbod in Gent is recenter. Het betreft zowel een verzoek tot schorsing in 2012 als een verzoek tot nietigverklaring in 2014. De meest recente zaak betreft een bedelverbod in Namen. Ook hier gaat het zowel om een verzoek tot schorsing in 2015, als om een verzoek tot nietigverklaring in 2016.²

In een volgende fase wilden we zicht krijgen op de bedelreglementen in België. Er zijn in België 581 steden en gemeenten, en voor elk van deze gingen we na of er een bedelreglement van kracht is. De opzoeken gebeurden in de eerste helft van 2022.³ Relevante regelgeving kon opgenomen zijn in het algemeen politiereglement of in apart opgestelde reglementen. Opzoekingswerk gebeurde via de website van de specifieke stad of gemeente, via de website van de politiezones en via google. Bovendien namen we contact op met elke afzonderlijke stad en gemeente aan de hand van een brief en een enquête. In de brief stelden we hen op de hoogte van ons onderzoek en vroegen we of er lokaal een bedelreglement van kracht was. Indien dit het geval was, vroegen we ook om dit per mail door te sturen. De online enquête bevatte enkele vragen over het lokaal bedelbeleid, de aard van het eventueel bedelreglement en de toepassing hiervan, in het licht van het *Lacatus*-arrest. De analyse van het *Lacatus*-arrest en van de rechtspraak door de Raad van State werd ook toegevoegd als bijlage. 128 gemeenten vulden deze enquête in, waarvan er 75 over een vorm van bedelreglementering beschikken. Waar relevant worden de bevindingen uit het onderzoek van de politiereglementen hieronder aangevuld met de geanonimiseerde antwoorden van deze gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat 305 steden en gemeenten een bedelreglement hebben. 253 hiervan bevatten minstens één bepaling die volgens onze analyse hieronder problematisch is vanuit het oogpunt van de rechtspraak.

² Op 26 januari 2023, ten tijde van de afronding van dit Cahier, verscheen ook een arrest van de Raad van State betreffende een schorsingsverzoek van een bedelreglement in Brussel-Stad. Aangezien dit arrest het beroep op procedurele gronden (gebrek aan spoedeisendheid) heeft verworpen, hebben wij het niet in deze analyse opgenomen. De Raad van State moet zich in een gewone procedure nog uitspreken over de grond van de zaak. Zie: RvS 26 januari 2023, nr. 255.608.

³ Het is mogelijk dat sommige reglementen intussen aangepast werden, zonder dat dit opgenomen is in dit cahier.

Inhoudelijk bestrijken de verschillende reglementen een breed spectrum aan beperkingen van bedelarij. Het kan gaan van een zeer algemeen verbod op bedelen over het gehele grondgebied, tot een zeer specifiek verbod op bepaalde vormen van bedelen. Om de mate waarin de regelgeving in overeenstemming is met het EVRM en de rechtspraak van de Raad van State op een bevattelijke manier te bespreken, deelden we de verschillende beperkingen van de vrijheid om te bedelen op in volgende categorieën:

- Algemene bedelverboden
- Agressief of opdringerig bedelen
- Hinderlijk bedelen of bedelen dat de openbare orde verstoort
- Bedelarij die doorgang of verkeer hindert
- Bedelen met minderjarigen
- Bedelen met dieren
- Bedelen op specifieke plaatsen
- Bedelen tijdens specifieke periodes
- Bedelarij door aan te bellen of aan te kloppen
- Bedelen ten voordele van anderen of georganiseerd bedelen
- Bepaalde specifieke wijzen van bedelarij

In sommige steden en gemeenten gelden beperkingen die onder meerdere categorieën vallen. Verderop in het Cahier, bij de analyse van de bedelverboden, wordt bij elke categorie in de voetnoten duidelijk gemaakt om welke steden en gemeenten het gaat.

II. Rechtspraak

II.1. HET LACATUS-ARREST

Tussen 2011 en 2013 wordt een Romavrouw tweemaal gearresteerd en verschillende malen beboet op basis van de strafwet van het kanton Genève, die elke vorm van bedelen verbiedt. Ze wordt uiteindelijk vijf dagen in de gevangenis opgesloten wegens niet-betaling van een cumulatieve boete van 500 Zwitserse frank. De zaak komt uiteindelijk voor het EHRM, dat op 19 januari 2021 zijn uitspraak velt.⁴ Volgens het EHRM is de toepassing van het bedelverbod niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Het besluit daarom tot een schending van artikel 8 EVRM (het recht op eerbiediging van het privéleven). In het arrest wordt voor het eerst erkend dat het recht om te bedelen bescherming kan genieten onder het EVRM. Hoewel een dergelijk recht niet absoluut is, zal de beteugeling van bedelarij slechts in uitzonderlijke omstandigheden verenigbaar zijn met het EVRM, met name wanneer er sprake is van vormen van bedelarij die daadwerkelijk als hinderlijk beschouwd kunnen worden. Aan de hand van enkele concrete vragen zullen we het arrest hier verder toelichten.

IS BEDELEN EEN MENSENRECHT?

Het EHRM erkent in het *Lacatus*-arrest voor het eerst dat het recht om te bedelen bescherming kan genieten onder het EVRM (§ 59). Het Hof leidt een dergelijk recht af uit het recht op persoonlijke ontwikkeling en om relaties te onderhouden met medemensen en met de buitenwereld – dat beschermd wordt door artikel 8 EVRM (het recht op eerbiediging van het privéleven) (§ 55) – en uit de bescherming van de menselijke waardigheid. De menselijke waardigheid wordt volgens het Hof immers aangetast wanneer personen in armoede gehinderd worden om via bedelarij de hulp van andere personen in te roepen om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien (§ 56-58).

KAN HET RECHT OM TE BEDELEN BEPERKT WORDEN?

Ja, maar enkel in uitzonderlijke omstandigheden. Vereist is dat een dergelijke beperking een wettelijke basis heeft (legaliteit), een legitiem doel dient (legitimiteit) en noodzakelijk is in een democratische samenleving (proportionaliteit) (§ 93). Volgens het EHRM hebben overheden echter slechts een ‘beperkte appreciatiemarge’ om op te treden (§ 105), wat betekent dat een bedelverbod slechts uitzonderlijk verenigbaar zal zijn met het EVRM.

Een algemeen bedelverbod – dit is een verbod op elke vorm van bedelarij, ongeacht de plaats waar of de wijze waarop het uitgeoefend wordt – is in elk geval niet toelaatbaar voor het EHRM. Een dergelijk verbod is immers een radicale maatregel die geen belangenafweging toelaat waarbij rekening gehouden kan worden met de eventuele kwetsbaarheid van de betrokken persoon, de vraag of het bedelen op een agressieve of op een onschadelijke wijze plaatsvindt, de plaats waar het uitgeoefend wordt en of de betrokkene al dan niet deel uitmaakt van een crimineel netwerk (§ 102). Bovendien is er in Europa een tendens om bedelverboden, wanneer men daarvoor opteert, te beperken tot agressieve of opdringerige vormen van bedelarij (§ 104).

⁴ EHRM, 19 januari 2021, *Lacatus t. Zwitserland*, nr. 14065/15, beschikbaar op <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207377>.

IN WELKE OMSTANDIGHEDEN IS EEN BEPERKT BEDELVERBOD TOEGESTAAN?

In tegenstelling tot een algemeen bedelverbod, kan een beperkt bedelverbod wel verenigbaar zijn met het EVRM, maar enkel wanneer er sprake is van 'sterke redenen van algemeen belang' (§ 110).

Voor het EHRM volstaat een algemene verwijzing naar de strijd tegen mensenhandel of de exploitatie van bedelaars door criminele netwerken echter niet om een bedelverbod te rechtvaardigen. Dit is enkel mogelijk wanneer het bestaan van een dergelijk netwerk concreet aangetoond worden. Maar zelfs als dat het geval zou zijn, is het volgens het Hof betwifelbaar dat de bestraffing van slachtoffers zou kunnen bijdragen aan de strijd tegen mensenhandel of exploitatie (§ 111-112).

Ook het minder zichtbaar maken van armoede, of het versterken van de commerciële of toeristische aantrekkingskracht van een stad, worden door het Hof niet aanvaard als legitieme doelstellingen om het recht om te bedelen te beperken (§ 113).

Een beperking van het recht om te bedelen kan in theorie wél gerechtvaardigd worden wanneer dit noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten van passanten, bewoners of winkeleigenaars. Dit zal het geval zijn wanneer er daadwerkelijk sprake is van agressieve of opdringerige vormen van bedelarij (§ 113). Dit is in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State over deze kwestie.

Een beperkt bedelverbod kan in bepaalde gevallen dus de toets van het *Lacatus*-arrest doorstaan. Het toepassingsgebied ervan zal wel voldoende nauw omschreven moeten zijn zodat het beperkt blijft tot vormen van bedelarij die objectief gezien kunnen beschouwd worden als hinderlijk voor de rechten van anderen.

HOE MAG EEN BEPERKT BEDELVERBOD TOEGEPAST WORDEN?

Het feit dat een beperkt bedelverbod in bepaalde omstandigheden is toegestaan, sluit niet uit dat de toepassing ervan in strijd kan zijn met het EVRM.

Ten eerste moet de beteugeling van bedelarij in de concrete omstandigheden van de zaak bijdragen tot de bescherming van de rechten van anderen. Het hinderlijk karakter van bedelarij mag dus niet vermoed worden en een bedelverbod mag enkel toegepast worden wanneer er sprake is van daadwerkelijke hinder (§ 113).

Ten tweede moet er bij de toepassing van een bedelverbod voldoende rekening gehouden worden met de situatie van kwetsbaarheid waarin de betrokkene zich bevindt. Terughoudendheid is in het bijzonder vereist wanneer bedelen deel uitmaakt van de overlevingsstrategie van de betrokkenen (§ 107), of wanneer zij zich in de onmogelijkheid bevinden om een eventuele boete te betalen (§ 108).

Ten derde, moet altijd de voorkeur gegeven worden aan maatregelen die een minder verregaande impact hebben op de rechten van de betrokkenen en die tot een vergelijkbaar resultaat kunnen leiden wat betreft de bescherming van de rechten van anderen (§ 114). Een repressieve aanpak moet met andere woorden altijd een laatste redmiddel zijn.

Het EHRM heeft al eerder gewezen op de principiële voorkeur voor bijstand aan personen in armoede boven maatregelen die hun rechten beperken.⁵

⁵ EHRM, 26 oktober 2006, Wallová en Walla t. Tsjechië, nr. 23848/04, § 73-74, beschikbaar op <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77713>.

II.2. RAAD VAN STATE

Beroep instellen tegen een bedelreglement is mogelijk voor de Raad van State. Reglementen die strijdig zijn met de geldende rechtsregels kunnen door de Raad geschorst of vernietigd worden. De Raad biedt op die manier bescherming tegen administratieve willekeur. De rechtspraak van de Raad biedt ons dus de mogelijkheid om te kijken in hoeverre een bedelreglement in overeenstemming is met de geldende rechtsregels. De analyse die hier volgt geeft slechts een beknopte weergave van deze rechtspraak. Een meer uitgebreide bespreking van elke zaak is aan dit cahier toegevoegd als annex.

Een eerste vaststelling is dat er niet bijzonder veel rechtspraak bestaat over het onderwerp. Het betreft slechts drie zaken. De eerste zaak dateert van 1997 en betreft het verzoek tot nietigverklaring van een bedelreglement in Brussel. De tweede zaak, tegen een bedelreglement in Gent, betreft zowel een verzoek tot schorsing in 2012 als een verzoek tot nietigverklaring in 2014. De meest recente zaak betreft een bedelreglement in Namen. Ook hier gaat het zowel om een verzoek tot schorsing in 2015, als om een verzoek tot nietigverklaring in 2016.

Een tweede vaststelling is inhoudelijk van aard: de bescherming die uitgaat van het *Lacatus*-arrest en de Belgische rechtspraak is complementair en bedelreglementering moet aan beide voldoen. Aan de ene kant gaat het *Lacatus*-arrest verder dan de Belgische rechtspraak. Het *Lacatus*-arrest is immers gebaseerd op het respect voor de inherente menselijke waardigheid van de bedelaar en vereist dat ook bij de handhaving voldoende rekening gehouden wordt met de situatie van kwetsbaarheid waarin de betrokkene zich bevindt (zie hierboven). Een dergelijk ruimer mensenrechtelijk kader ontbreekt in de rechtspraak van de Raad van State. In één van de arresten bevestigt de Raad wel dat bedelen, in de afwezigheid van betere oplossingen, kan helpen om bestaansmiddelen te verwerven. De Raad beschouwt dit zelfs als noodzakelijk voor het recht op een leven conform de menselijke waardigheid. Maar dit impliceert volgens de Raad niet dat er geen beperkingen kunnen gesteld worden aan het bedelen. De Raad gaat daarbij niet dieper in op de vraag naar de contouren van dergelijk recht om te bedelen. Eerder dan vanuit een mensenrechtenperspectief te onderzoeken of beperkingen aan het recht op bedelen te verantwoorden vallen, zal de Raad de uitoefening van de lokale politiebevoegdheden onderzoeken vanuit het oogpunt van het proportionaliteitsbeginsel.

Aan de andere kant werpt ook de rechtspraak van de Raad van State een dam op tegen al te verregaande bedelreglementen, die op sommige vlakken mogelijks zelf verder gaat dan hetgeen de Europese rechtspraak vereist. De Raad vertrekt in zijn analyse van de wettelijke beperkingen inzake de uitoefening van gemeentelijke politiebevoegdheden (bijv. de aanneming van een gemeentelijke politieverordening).⁶ Deze bevoegdheden zijn beperkt tot het handhaven van de zogenaamde 'materiële' openbare orde, wat de volgende deelaspecten omvat: 'de openbare rust (de afwezigheid van wanordelijkheden of oproer), de openbare veiligheid (het vermijden van ongelukken of gevaar voor ongelukken aan personen of goederen) en de openbare gezondheid (afwezigheid van ziektes of ziekterisico's)'.⁷ Deze bevoegdheden strekken zich niet uit tot de zogenaamde 'morele' openbare orde, behalve 'wanneer de zedelijke wanorde zich zo [veruitwendigt] dat ze in materiële wanordelijkheden ontaardt of dreigt te ontaarden'.⁸ Aangezien bedelarij – die niet bij wet verboden is – betrekking heeft op de zogenaamde 'morele' openbare orde, kunnen gemeenten deze dus niet als dusdanig verbieden bij politiereglement. Hooguit kunnen zij beperkingen opleggen aan de uitoefening van bedelarij, wanneer deze een verstoring van de openbare veiligheid, openbare rust of

⁶ Artikel 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet.

⁷ B. Warnez, *De Lokale Bestuurlijke Ordehandhaving in Vlaanderen*, die Keure (2020), p. 20-21.

⁸ Bijv. RvS, 18 maart 2010, BVBA Belgium Business Company t. de Stad Bilzen, nr. 202.037, para. 16

openbare gezondheid (de 'materiële' openbare orde) veroorzaakt. Wanneer een bepaling inzake bedelarij niet bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde, gaat deze de gemeentelijke politiebevoegdheden te buiten, ook wanneer ze mogelijk wel te rechtvaardigen valt op basis van het *Lacatus*-arrest.

De Raad van State heeft in zijn rechtspraak verduidelijkt wat, in de context van de reglementering van bedelarij, onder de bescherming van de openbare orde beschouwd kan worden. Volgens de Raad vallen overwegingen van toeristische aard, zoals het straatbeeld vrijhouden van bedelaars, daar niet onder. Een verbod op het aanbellen of aankloppen met het oog op het krijgen van een aalmoes draagt daar evenmin toe bij. Ook voor het bedelen met een minderjarige onder de zestien jaar, ziet de Raad niet in hoe dit enkele feit de openbare orde in gevaar zou brengen.

De maatregelen moeten bovendien evenredig zijn met de vastgestelde of vermoedelijke verstoring. Dat betekent dat er een afweging moet gemaakt worden van de situatie. De maatregel mag niet meer ingrijpend zijn dan noodzakelijk is. Een eerste voorbeeld betreft een algemeen en permanent verbod, uitgevaardigd om georganiseerde bedelarij en bedelarij op bepaalde plaatsen en tijdens bepaalde momenten aan te pakken. Zo'n verbod is onevenredig ten opzichte van het doel. Dergelijk bedelverbod moet dus beperkt zijn in tijd en ruimte. Een tweede voorbeeld betreft het verbod op alle soorten van bedelen tijdens bepaalde evenementen in een stad. Ook dat is te verregaand. Het is gemeenten niet toegelaten om eender welke gedraging die onbehaaglijk stemt of ongewenst voorkomt als overlast te bestempelen en dan te verbieden.

De Raad spreekt zich ook uit over specifieke vormen van bedelarij. Steden verbieden bijvoorbeeld het bedelen met dieren, met als argument dat deze gevaarlijk zijn. Volgens de Raad is het weinig waarschijnlijk dat een bedelaar die milddadigheid verwacht, zijn dier gebruikt om de potentiële gever af te schrikken. Bovendien wordt geen bewijs aangedragen van het tegendeel.

Wat met bedelen op trottoirs, bij de toegang van gebouwen of op de rijbaan? Als dit de doorgang of toegang beperkt dan kan een bedelverbod, zelfs voor het hele grondgebied, evenredig zijn. Volgens de Raad gaat het om fenomenen waaraan een orde verstorend karakter vrij inherent lijkt te zijn. Of er sprake is van ordeverstoring moet volgens de Raad steeds *in concreto* worden uitgemaakt. Het hangt af van plaats, tijd, aantal voetgangers, breedte deur, breedte voetpad, enzovoort. Of iets een hindernis is, hangt dus af van de context. Maar dat betekent niet dat het onmogelijk is de bepaling na te leven. Het betekent evenmin dat het voor de betrokken burger onvoorzienbaar zou zijn waartoe hij gehouden is.

III. Bedelreglementen in België

III.1. INLEIDING

Tijdens het onderzoek van de politiereglementen werd eerst een selectie gemaakt van de reglementen die minstens één bepaling bevatten die betrekking heeft op bedelarij. Het bestuderen van deze selectie van reglementen liet vervolgens toe om een typologie te ontwikkelen van types bepalingen inzake bedelarij die in België van kracht zijn. Het politiereglement dat van toepassing is in eenzelfde gemeente kan verschillende van deze types bevatten. Volgende types werden geïdentificeerd:

- Algemene bedelverboden
- Agressief of opdringerig bedelen
- Hinderlijk bedelen of bedelen dat de openbare orde verstoort
- Bedelarij die doorgang of verkeer hindert
- Bedelen met of door minderjarigen
- Bedelen met dieren
- Bedelen op specifieke plaatsen
- Bedelen tijdens specifieke periodes
- Bedelarij door aan te bellen of aan te kloppen
- Bedelen ten voordele van anderen of georganiseerd bedelen
- Bepaalde specifieke wijzen van bedelarij

In dit hoofdstuk wordt de toelaatbaarheid van elk van deze types bedelreglementen om beurt onderzocht vanuit het oogpunt van de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State. Ter conclusie volgt een overzicht van de types bepalingen die ontoelaatbaar zijn (IV.1); en zij die in wezen toelaatbaar zijn maar dermate vaag dat de toepassing tot problemen kan leiden, of die toelaatbaar zonder meer zijn (IV.2). Voorafgaand moet opgemerkt worden dat maar liefst 19 gemeenten – van de in totaal 75 gemeenten die onze enquête hebben ingevuld en die over een bedelreglement beschikken – in hun antwoorden op deze enquête hebben aangegeven dat zij in de praktijk nog nooit in aanraking zijn gekomen met bedelarij of in elk geval nog nooit de bestaande verbodsbepalingen hebben moeten toepassen. Het gaat hier hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, over kleinere gemeenten. Het feit dat deze gemeenten desondanks een bedelreglement hebben aangenomen is problematisch vanuit het oogpunt van de rechtspraak van de Raad van State, volgens dewelke een bepaling inzake bedelarij slechts kan aangenomen worden voor zover deze evenredig is ten aanzien van een vastgestelde of vermoedelijke verstoring. Bij gebrek aan dergelijke verstoring valt het bestaan van reglementering inzake bedelarij niet te verantwoorden.

III. 2. ALGEMENE BEDELVERBODEN

Onder een algemeen bedelverbod verstaan we een verbod op elke vorm van bedelarij dat voor het gehele grondgebied van een gemeente geldt en dat niet in tijd beperkt is. 87 bedelreglementen, dus meer dan een kwart van het totale aantal bedelreglementen⁹, bevat een algemeen verbod.¹⁰ Soms is een dergelijk verbod expliciet beperkt tot “openbare plaatsen”¹¹, “het openbaar domein”¹², of “de openbare weg, openbare parken en andere delen van het openbaar domein”¹³. Ook zonder deze expliciete vermelding, kan een dergelijk verbod hooguit betrekking hebben op de plaatsen waarvoor gemeenten bevoegd zijn om op de openbare orde toe te zien, met name openbare wegen, plaatsen en gebouwen.¹⁴

Een algemeen bedelverbod is in strijd met het *Lacatus*-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Volgens het Hof kan het recht om te bedelen enkel beperkt worden wanneer dit noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten van derden. Een algemeen bedelverbod waarbij geen rekening gehouden wordt met de aard van het bedelen, en dat dus ook betrekking heeft op niet-agressieve of niet-hinderlijke vormen van bedelen, is in strijd met artikel 8 van het EVRM. Ook volgens de Raad van State kan een algemeen bedelverbod niet door de beugel. Volgens de Raad van State kan bedelen op zichzelf immers niet beschouwd worden als een verstoring van de openbare orde. In de mate dat een bepaalde vorm van bedelarij toch een verstoring van de openbare orde zou vormen, vereist het evenredigheidsbeginsel dat de ruimtelijke en temporele reikwijdte van een eventueel bedelverbod in verhouding staat tot de ernst van de verstoring.

In één gemeente geldt een algemeen bedelverbod met de mogelijkheid om een voorafgaandelijke schriftelijke toelating hiervoor te vragen.¹⁵ Ook dergelijk verbod is in strijd met de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State. Hier wordt het verbod de regel en de toegelaten bedelarij de uitzondering. Op die manier draait de gemeentelijke reglementering de logica om dat bedelen een recht is en dat beperkingen hierop de uitzondering vormen waarvan de noodzaak aangetoond moet worden. Bedelen op een manier die de openbare orde of de rechten van derden niet aantast, moet altijd toegelaten zijn en kan niet van een voorafgaandelijke toestemming afhankelijk gemaakt worden.

⁹ Meer cijfers over algemene en specifieke bedelverboden zijn te vinden in punt IV.4 (p. 37 e.v.).

¹⁰ Politiezone Arro Ieper (Ieper, Poperinge, Wervik, Zonnebeke, Heuvelland, Moorslede, Staden, Vleteren, Langemark-Poelkapelle, Mesen), Nieuwpoort, Brasschaat, Politiezone Het Houtse (Oostkamp, Zedergem, Beernem), Evergem, Erpe-Mere, Assenede, Lokeren, Koksijde, Politiezone Geel-Laakdal-Meerhout, Peer, Lommel, Leopoldsborg, Hechtel-Eksel, Politiezone Kempen Noord-Oost (Arendonk, Ravels, Retie), Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Politiezone Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel), politiezone Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem), Hoogstraten, Rijkervorsel, Politiezone regio Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Politiezone Wokra (Wezenbeek-Oppem, Kraainem), Politiezone Ouest Brabant Wallon (Ittre, Rebecq, Braine-le-Château, Tubize), Politiezone Condroz (Anthisnes, Clavier, Comblain-au-Pont, Ferrières, Hamoir, Marchin, Modave, Nandrin, Ouffet, Tinlot), Jemeppe-sur-Sambre, Politiezone 3 Vallées (Couvin, Viroinval), Politiezone Hermeton et Heure (Doische, Philippeville, Cerfontaine), Politiezone Meuse-Hesbaye (Saint-Georges-sur-Meuse, Engis, Wanze, Villers-le-Bouillet, Verlaine, Amay), Politiezone Basse-Meuse (Visé - Bassenge - Blegny - Dalhem - Juprelle – Oupeye).

¹¹ Bijv. Erpe-Mere.

¹² Bijv. Lokeren.

¹³ Bijv. Ferrières.

¹⁴ Artikel 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet.

¹⁵ Brugge.

III.3. VERBOD OP AGRESSIEF OF OPDRINGERIG BEDELEN

In verschillende gemeenten geldt er een bedelverbod dat expliciet agressieve en/of opdringerige vormen van bedelarij viseert. Verschillende formules worden hierbij gebruikt om dat te omschrijven:

- Agressief bedelen (of bedelen op een agressieve manier)¹⁶
- Opdringerig en agressief bedelen (of bedelen op een opdringerige of agressieve manier)¹⁷
- Bedelen op een intimiderende wijze¹⁸

Zowel de rechtspraak van het EHRM als van de Raad van State, laat toe dat er opgetreden wordt tegen opdringerige, intimiderende of agressieve vormen van bedelarij. Of van deze vormen van bedelarij sprake is, zal telkens aan de hand van de concrete omstandigheden moeten beoordeeld worden. Bij de toepassing van een dergelijk verbod volstaat het echter niet dat een vorm van bedelarij louter onbehaaglijk zou stemmen of ongewenst zou voorkomen. Dat is geenszins voldoende om bedelarij als opdringerig, agressief of intimiderend te beschouwen.

In sommige politiereglementen geldt een verbod op agressief en/of opdringerig bedelen, dat gespecificeerd wordt aan de hand van een (al dan niet) limitatieve lijst van gedragingen die als agressief en/of opdringerig beschouwd worden.¹⁹ Het verbieden van volgende gedragingen lijkt in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State, omdat zij een bepaalde verstoring van de openbare orde of van de rechten van derden inhouden:

- Het opdringerig en/of agressief aanklappen van personen²⁰ of voorbijgangers²¹
- Zich verbaal opdringerig gedragen²²
- Het lastigvallen van personen²³ of van voorbijgangers en automobilisten²⁴

¹⁶ Politiezone Regio Tielt (Ardoos, Lichtervelde, Pittem, Ruiselede, Tielt en Wingene), Blankenberge, Maldegem, Gent, Sint-Niklaas, Aalst, Roeselare, Izegem, Hooglede, Willebroek, Antwerpen, Charleroi, Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabant (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Namur, Chastre, Politiezone Flowa (Florennes, Walcourt) ('une agressivité physique ou verbale').

¹⁷ Politiezone Limburg Regio Hoofdstad (Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen en Zonhoven), De Panne.

¹⁸ Politiezone VLAS (Kortrijk, Lendeled, Kuurne); Politiezone Sint-Truiden – Gingelom – Nieuwerkerken.

¹⁹ Soms worden bepaalde vormen van bedelen als (verboden) agressief bedelen gedefinieerd, die niet inherent agressief zijn, bijvoorbeeld bedelen met minderjarigen, het hinderen van weggebruikers of door het tonen van lichaamsgebreken (Antwerpen, De Panne). Deze worden hieronder afzonderlijk besproken.

²⁰ Politiezone VLAS (Kortrijk, Lendeled, Kuurne) ('opdringerig'), Sint-Niklaas.

²¹ Politiezone Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem) ('behoudens voorafgaande schriftelijke toelating van de burgemeester'), Lendeled ('opdringerig'), Ranst, Maldegem ('opdringerig'), Politiezone CARMA (Genk, As, Bocholt, Bree, Houthalen-Helchteren, Kinrooi, Oudsbergen, Zutendaal), Politiezone Rupel (Boom, Hemiksem, Schelle, Rumst, Niel), Gent ('opdringerig'), Temse, Politiezone Klein-Brabant (Puurs-Sint-Amands, Bornem), Politiezone Balen-Dessel-Mol, Lier, Mechelen, Heist-op-den-Berg, Berlaar, Nijlen, Politiezone BoDuKaP (Bonheiden, Duffel, Sint-Katelijne-Waver en Putte), Politiezone KASTZE (Kampenhout – Steenokkerzeel – Zemst), Kortenbergh, Herent, Scherpenheuvel-Zichem.

²² De Panne, Sint-Niklaas, Aalst, Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Antwerpen, Willebroek, Mechelen, Politiezone KASTZE (Kampenhout – Steenokkerzeel – Zemst), Blankenberge.

²³ Nieuwpoort.

²⁴ Drogenbos, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Politiezone Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Erquelinnes, Fontaine-L'Évêque, Chatelêt, Politiezone Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Bernissart, Péruwelz, Binche, Mouscron, Mons, Quévy, Tournai, Brunehaut, Antoing, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Houyet, Rochefort, Trooz, Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Davedisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Martelange, Arlon, Attert, Habay, Aubange, Saint-Léger, Musson, Messancy, Chastre, Gerpinnes, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Aiseau-Presles, Anderlues ('harceler'), La Louvière, Nivelles, Genappe ('importuner'), Sankt-Vith ('bedrängen'), Châtelet, Huy.

Wel moet er bij de toepassing van dergelijk verbod over gewaakt worden dat er in de concrete omstandigheden sprake is van gedrag dat daadwerkelijk als agressief en/of opdringerig – en dus als een verstoring van de openbare orde of een aantasting van de rechten van derden – kan beschouwd worden.

Het voordeel van het specificeren van wat als agressief en/of opdringerig bedelen beschouwd kan worden, is dat het bijdraagt tot de verduidelijking van de betekenis van deze termen. Ruim omschreven verboden lenen zich immers gemakkelijker tot toepassing in situaties waarin er in de concrete omstandigheden geen sprake is van een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde of een bedreiging voor de rechten van derden. Anderzijds is er het risico dat men op deze wijze de gewoonlijke betekenis van deze begrippen uitbreidt tot een punt waarop men redelijkerwijze niet meer kan spreken van een verstoring van de openbare orde of een aantasting van de rechten van derden. Om daadwerkelijk als agressief en/of opdringerig beschouwd te kunnen worden, is het noodzakelijk dat een bepaalde grens van de geadresseerde wordt overschreden, bijvoorbeeld wanneer een bedelaar blijft aandringen wanneer deze persoon aangeeft geen aalmoes te willen geven. Dit is niet het geval bij volgende voorbeelden:

- Het aanklappen²⁵ en/of aanspreken van personen²⁶
- Het zich begeven tussen de tafels van een horecaterras (zie hieronder)²⁷

Het is niet omdat personen het als onbehaaglijk ervaren om op straat of op terras aangesproken te worden door een bedelaar, dat hun rechten ook worden aangetast of de openbare orde wordt verstoord. Dergelijke bedelverboden doorstaan de mensenrechtentoets dan ook niet.

III.4. VERBOD OP HINDERLIJK BEDELEN OF OP BEDELEN DAT DE OPENBARE ORDE VERSTOORT

HINDER

In enkele gemeenten geldt een verbod om hinder te veroorzaken door het uitvoeren van bedelactiviteiten²⁸ of een verbod op hinderlijke vormen van bedelen.²⁹ Het EHRM laat op zich toe om vormen van bedelarij die als hinderlijk beschouwd kunnen worden te bestraffen, op voorwaarde dat er ook in de concrete omstandigheden daadwerkelijke hinder is voor de rechten van anderen. Toch is de beschrijving problematisch doordat ‘hinder’ een vaag begrip is, dat zich leent tot een overdreven ruime toepassing. Het kan ook situaties omvatten waarin er hooguit sprake is van gedrag dat onbehaaglijk stemt of als ongewenst beschouwd wordt, maar dat geen daadwerkelijke aantasting inhoudt van de openbare orde of de rechten van derden. Het is verkieslijk dat een gemeente die bepaalde vormen van bedelarij wenst te reguleren, kiest voor een concretere omschrijving van de verboden gedragingen (bijvoorbeeld het hinderen van doorgang en/of verkeer).

²⁵ Politiereglement Limburg Regio Hoofdstad (Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen en Zonhoven), Blankenberge, Politiezone Sint-Truiden – Gingelom – Nieuwerkerken, De Panne, Aalst, Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Nieuwpoort, Antwerpen.

²⁶ Zaventem, Willebroek;; Liège, Herstal, Sprimont (‘solliciter’).

²⁷ De Panne, Aalst, Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Antwerpen, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney). Soms geldt hiervoor ook een afzonderlijk verbod, zonder dat dit expliciet beschouwd wordt als een verboden vorm van agressief en/of opdringerig bedelen, zie Politiezone KASTZE (Kampenhout – Steenokkerzeel – Zemst), Mechelen, Willebroek, Namur, Ans, Saint-Nicolas.

²⁸ Politiezone Rhode & Schelde (Merelbeke, Oosterzele, Melle, Destelbergen).

²⁹ Politiezone BRT (Begijnendijk, Rotselaar, Tremelo).

Volgens een veelvoorkomende bepaling in politiereglementen mogen bedelaars ‘de openbare orde niet verstoren, noch de veiligheid, de openbare rust en de gezondheid in gevaar brengen’.³⁰ In sommige gevallen gaat dit gepaard met een niet-limitatieve lijst van gedragingen die beschouwd worden als een verstoring van de openbare orde, zoals het bedelen met een agressief dier of met een object dat van de aard is om personen te intimideren (zie hieronder).³¹ Dit betreft een algemene bepaling die van toepassing zou kunnen zijn op allerlei vormen van bedelarij. Op zich is het optreden tegen bedelarij die de openbare orde verstoort verenigbaar met de rechtspraak van het EHRM en van de Raad van State. Net zoals bij het verbod op hinderlijke vormen van bedelarij (zie hierboven), valt het te verkiezen om de gedragingen die beschouwd worden als in strijd met de openbare orde, op een limitatieve wijze te definiëren – zoals in enkele gemeenten het geval is³² – om een overdreven ruime toepassing uit te sluiten.

III.5. VERBOD VAN BEDELARIJ DIE DOORGANG OF VERKEER HINDERT

Eén van de meest voorkomende verboden die men in politiereglementen terugvindt, heeft betrekking op bedelarij die de doorgang of het verkeer hindert. Dergelijk verbod komt in verschillende vormen voor:

- Een verbod om door te bedelen de doorgang van voorbijgangers te belemmeren³³
- Een verbod om door te bedelen het verkeer/de verkeersstroom te hinderen³⁴
- Een verbod om door bedelen de vlotte doorgang van het voetgangers- en ander verkeer te hinderen of te belemmeren³⁵

³⁰ Drogenbos, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode ; Politiezone Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L'Évêque, Chatelêt, Politiezone HautsPays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Binche, Mouscron, Politiezone Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny), Charleroi, Mons, Quévy, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Houyet, Rochefort, Trooz, Politiezone Centre-Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Léglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-Sur-Sûre), Politiezone Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Aubange, Saint-Léger, Musson, Messancy, Gerpinnes, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Aiseau-Presles, Tournai, Brunehaut, Nivelles, Genappe, Martelange, Arlon, Attert, Habay, Bernissart, Péruwelz, Antoing, Anderlues ('ne peuvent troubler l'ordre public, ni compromettre la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques'), Erquennes, Huy.

³¹ Tournai, Brunehaut, Nivelles, Genappe, Martelange, Arlon, Attert, Habay ('plus particulièrement').

³² Bernissart, Péruwelz, Antoing ('Il est interdit de troubler l'ordre, de compromettre la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques en se livrant à la mendicité dans l'espace public ou dans les lieux accessibles au public, en harcelant les passants ou les automobilistes, en perturbant la circulation ou en entravant d'une quelconque manière la circulation piétonne notamment en s'installant aux entrées d'immeuble').

³³ Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, Mont-Saint-Guilbert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, Charleroi ('en entravant la progression des passants'), Politiezone Flowal (Florennes, Walcourt), Tournai ; Bernissart en Péruwelz ('en entravant d'une quelconque manière la circulation piétonne') ; Blankenberge, Willebroek ; gelijkaardig : Gent, Maldegem, Sint-Niklaas.

³⁴ Erquennes, Binche, Mons, Quévy, Tournai, Nivelles, Genappe, Trooz, Martelange, Arlon, Attert, Habay, La Louvière, Bernissart, Péruwelz, Anderlues ('perturber la circulation') ; Waterloo ('en portant atteinte à la fluidité de la circulation') ; Blankenberge, Willebroek, Antwerpen, De Panne, Aalst (vorm van verboden 'agressief' bedelen), Brunehaut ('perturber la circulation'), Walhain, Villers-la-Ville, Mont-Saint-Guibert, Gerpinnes ('Il est interdit de pratiquer la mendicité (...) afin de ne pas gêner la circulation routière').

³⁵ Politiezone Limburg Regio Hoofdstad (Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen en Zonhoven), politiezone Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Eddegem) ('behoudens voorafgaande schriftelijke toestemming'), Ranst, Politiezone CARMA (Genk, As, Bocholt, Bree, Houthalen-Helchteren, Kinrooi, Oudsbergen, Zutendaal), Politiezone Rupel (Boom, Hemiksem, Schelle, Rumst, Niel), Sint-Truiden, Gingelom, Nieuwerkerken, Temse, Politiezone Klein-Brabant (Puurs-Sint-

- Een verbod om door te bedelen de toegang te hinderen tot openbare of private gebouwen³⁶
- Een verbod om mensen de doorgang te belemmeren *met het doel* te bedelen³⁷
- Een verbod, zonder wettige reden of toelating, voertuigen op de openbare weg te doen vertragen, te doen stoppen of aan te klampen door geluiden, gebaren of tekens, al dan niet gebruikmakend van een voorwerp, bijvoorbeeld met het oog op bedelen³⁸
- Een verbod om te bedelen ten aanzien van de bestuurders of passagiers van voertuigen op de rijbaan³⁹
- Een verbod om te bedelen door zodanig op de openbare weg te zitten dat andere weggebruikers gehinderd worden⁴⁰

Volgens het Europees Hof kan een bedelverbod gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de rechten van passanten. Ook de Raad van State heeft reeds geoordeeld dat het gerechtvaardigd kan zijn om beperkingen aan bedelen op te leggen wanneer in de concrete omstandigheden sprake is van hinder. Gemeenten kunnen redelijkerwijze vermoeden dat bedelen op bepaalde delen van de openbare weg (op de rijbaan⁴¹, op de openbare weg⁴², op⁴³ of rond⁴⁴ kruispunten, op het berijdbare gedeelte van de weg⁴⁵, of in fiets- voetgangerstunnels, en aan de toegang van autotunnels⁴⁶) onvermijdelijk hinder of gevaar oplevert, en een specifiek verbod hierop treffen.

Amands, Bornem), Dessel, Mol, Balen, Lier, Heist-op-den-Berg, Berlaar, Nijlen, Politiezone BoDuKaP (Bonheiden, Duffel, Sint-Katelijne-Waver en Putte), Politiezone Pajottenland (Herne, Bever, Galmaarden, Pepingen, Lennik, Gooik), Herent, Kortenberg, Mechelen, Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Scherpenheuvel-Zichem; gelijkaardig: Gent, Maldegem, Sint-Niklaas, Brunehaut, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

³⁶ Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabançonnies (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, Politiezone Flowal (Florennes, Walcourt), Mont-Saint-Guibert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, Politiezone Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Sprimont, Erquelinnes, Binche, Mons, Quévy, Tournai, Nivelles, Genappe, Trooz, Martelange, Arlon, Attert, Habay, La Louvière, Herstal, Liège, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Charleroi ('entraver l'accès'), Ans, Saint-Nicolas, Anderlues; Sankt-Vith ('zu behindern'); Blankenberge, Willebroek, Antwerpen, De Panne (vorm van verboden 'agressief' bedelen), Brunehaut ('d'entraver d'une quelconque manière la circulation piétonne notamment en s'installer aux entrées d'immeubles.'), Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

³⁷ Zaventem.

³⁸ Antwerpen.

³⁹ Gent, Maldegem, Sint-Niklaas.

⁴⁰ Antwerpen, De Panne, Aalst (vorm van verboden 'agressief' bedelen).

⁴¹ Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabançonnies (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, Politiezone Flowal (Florennes, Walcourt), Mont-Saint-Guibert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Charleroi ('sur les voies de circulation'); Mechelen, Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Scherpenheuvel-Zichem, Gent, Maldegem, Sint-Niklaas, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

⁴² Drogenbos, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode.

⁴³ Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabançonnies (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, Politiezone Flowal (Florennes, Walcourt), Mont-Saint-Guibert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, Liège, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Charleroi ('dans/sur les carrefours routiers'), Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Gerpinnes, Herstal ('notamment aux carrefours routiers'), La Louvière, Messancy, Musson, Saint-Léger.)

⁴⁴ Leuven; Sankt-Vith ('im Bereich der Verkehrskreuzungen'), Gerpinnes ('aux abords (...) des carrefours'), Aubange, La Louvière (idem), Messancy, Musson, Saint-Léger.

⁴⁵ Herstal ('la partie carrossable de l'espace public').

⁴⁶ Antwerpen, Charleroi.

In één gemeente geldt een specifiek verbod om te bedelen door ramen te wassen op de openbare weg.⁴⁷ Aangezien dit het verkeer kan hinderen, zou dit kunnen beschouwd worden als een aantasting van de openbare orde waartegen opgetreden kan worden. Het verbod lijkt echter overbodig doordat het verstoren van het verkeer door bedelactiviteiten reeds verboden is op basis van hetzelfde reglement.

III.6. BEDELEN MET MINDERJARIGEN

In verschillende gemeenten geldt er een verbod om te bedelen in het gezelschap van minderjarigen.⁴⁸ In sommige gemeenten ligt de leeftijdsgrens op 16 jaar, waaronder het verboden is voor ouders om hun kinderen te laten bedelen,⁴⁹ of waaronder het voor volwassenen verboden is om in het gezelschap van minderjarigen te bedelen.⁵⁰ In sommige gemeenten heeft het verbod niet enkel betrekking op het bedelen in gezelschap van kinderen (door de begeleidende volwassenen), maar ook op het bedelen door de kinderen zelf.⁵¹ In het laatste geval, kunnen deze kinderen in principe zelf een GAS-boete krijgen vanaf de leeftijd van 14 jaar, tenzij de leeftijdsgrens hiervoor hoger gelegd werd in het politiereglement in kwestie.⁵² In sommige gemeenten wordt het verbod op bedelen in het gezelschap van minderjarigen gekwalificeerd door te stellen dat er sprake moet zijn van 'misbruik' of 'gebruik' van minderjarigen om de liefdadigheid of het medelijden van voorbijgangers op te wekken.⁵³

Volgens de Raad van State kan bedelen met – en, naar analogie, door – minderjarigen niet beschouwd worden als een aantasting van de openbare orde, en doorstaat een verbod hierop de mensenrechtentoets dan ook niet. Dit neemt niet weg dat de bezorgdheid van lokale besturen om het welzijn van kinderen, die mee ten grondslag kan liggen van verboden op bedelen met of door minderjarigen, uiteraard legitiem is.

In één gemeente wordt het optreden tegen dergelijke vorm van bedelarij zelfs uitdrukkelijk gekoppeld aan begeleidende maatregelen, die onder meer betrekking hebben op de oriëntering van de betrokken kinderen naar het onderwijs.⁵⁴ Hoewel dit een poging uitmaakt om een evenwicht te vinden tussen repressie en ondersteuning, is een dergelijk verbod overbodig, aangezien de

⁴⁷ La Louvière ('Il est interdit de pratiquer la mendicité par lavage de vitre sur la voie publique').

⁴⁸ De Panne, Antwerpen, Dessel, Mol, Balen, Politiezone VLAS (Kortrijk, Lendeledede, Kuurne), Sint-Niklaas, Politiezone Centre-Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Léglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), Politiezone Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Gerpennes, Sankt-Vith, Aubange, La Louvière, Messancy, Mons, Musson, Saint-Léger.

⁴⁹ Ranst, Heist-op-den-Berg, Berlaar, Nijlen.

⁵⁰ Brussel, Liège, Herstal, Sprimont, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

⁵¹ Politiezone Centre-Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Léglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), Politiezone Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Politiezone Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny), La Louvière, Gerpennes, Sankt-Vith, Aubange, Messancy, Musson, Saint-Léger.

⁵² Artikel 14 van de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

⁵³ Blankenberge, Willebroek, Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance, Binche, Fontaine-l'Evêque, Châtelet, Politiezone Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Mouscron, Huy, Mons, Politiezone Condroz-Famenne (Ciney, Hamois, Havelange, Somme-Leuze), Bernissart, Péruwelz, Aiseau-Presles, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Anderlues, Antoing.

⁵⁴ Brussel.

bestaande wetgeving reeds toelaat om op te treden tegen problematische vormen van bedelen met of door minderjarigen. Wanneer er daadwerkelijk sprake zou zijn van exploitatie van bedelarij van minderjarigen, is dit reeds strafbaar op basis van artikel 433ter en 433quater Strafwetboek.⁵⁵ Het loutere bedelen in het bijzijn van minderjarigen volstaat echter niet om van dergelijk misdrijf te spreken; vereist is dat er daadwerkelijk sprake is van het ‘aanwerven’, ‘meenemen’, ‘wegbrengen’, of ‘bij zich houden van een persoon’, van het ‘aanzetten te bedelen’ of het ‘ter beschikking stellen’ van het kind aan een bedelaar.⁵⁶ Voor minderjarigen die onderworpen zijn aan de leerplicht, laat ook de leerplichtwetgeving⁵⁷ reeds toe om op te treden tegen ouders wanneer bedelactiviteiten interfereren met het onderwijs van hun kinderen.

Onderzoek naar Roma ouders die bedelen met kinderen in Brussel heeft aangetoond dat dit niet per se moet beschouwd worden als een teken van mishandeling of van verwaarlozing, maar net een uiting vormt van de sterke band tussen moeder en kind en van het gebrek aan opvangmogelijkheden binnen het gezin wanneer zij gaat bedelen.⁵⁸ Het onderliggende probleem dat de moeder aanzet om te gaan bedelen met haar kind is de situatie van armoede en sociale uitsluiting waarin het gezin zich bevindt.⁵⁹

Het VN-Kinderrechtencomité heeft reeds aangegeven dat in de eerste plaats de onderliggende oorzaken van bedelarij met kinderen moet aangepakt worden – de situatie van armoede waarin de betrokken gezinnen zich bevinden – en dat er effectieve maatregelen genomen moeten worden om ervoor te zorgen dat deze kinderen school lopen.⁶⁰ Ook de Kinderrechtencoalitie Vlaanderen heeft aangegeven dat het belang van het kind beter gediend is met de aanpak van de onderliggende problemen en bij bemiddeling en de begeleiding van de betrokken naar het onderwijs dan met een repressieve aanpak.⁶¹ Ook wat betreft bedelarij met of door kinderen moet het belang van het kind immers de eerste overweging vormen bij alle maatregelen die betrekking hebben op kinderen.⁶²

⁵⁵ Uit een veldonderzoek blijken weinig aanwijzingen dat er in Brussel sprake zou zijn van exploitatie van de bedelarij van kinderen door criminele netwerken, zie Defence for Children – ECPAT, “Vulnerability of Bulgarian and Romanian Children to Trafficking in The Netherlands and in Brussels”, Onderzoeksrapport 2014, p. 41. Zie ook Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (ADI-ROM), Thematic report on legislation and policies related to begging, with a special focus on children (2023), CM(2022)194-asdd2-final, p. 9.

⁵⁶ HvB Brussel (14^{de} Kamer), 26 mei 2010, beschikbaar op <http://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/bedelarij/hof-van-beroep-brussel-26-mei-2010/>.

⁵⁷ Wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, BS 6 juli 1983. Deze wet werd voor Vlaanderen opgeheven door het decreet van 25 april 2014 betreffende het onderwijs XXIV, BS 25 september 2014, en werd in de Franse Gemeenschap gedeeltelijk opgeheven door het Wetboek voor het basis- en secundair onderwijs, BS 19 september 2019.

⁵⁸ Coordination des ONG pour les droits de l’enfants (CODE), 2004, Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l’intégration scolaire des enfants Roms, p. 39-40.

⁵⁹ Ibid. Zie ook ADI-ROM, op. cit., p. 9.

⁶⁰ VN-Kinderrechtencomité, 28 februari 2019, Concluding Observations over België, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 37. Zie ook ADI-ROM, op. cit., p. 14. Eerder had het VN-Kinderrechtencomité België opgeroepen om bedelen met kinderen te verbieden, zie VN-Kinderrechtencomité, 18 juni 2010, Concluding Observations over België, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4, para. 73. Het Comité was echter op dit standpunt teruggekomen nadat Belgische kinderrechtenorganisatie om een verduidelijking hiervan hadden gevraagd, zie Kirsten Sandberg, Voorzitter van het VN-Kinderrechtencomité, brief van 17 juni 2013, beschikbaar op http://www.dgde.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=e7e4f6542865e7a74c836f406a7214d6ec5ffa02&file=fileadmin/sites/dgde/upload/dgde_super_editor/dgde_editor/documents/actualites/Letter_to_Belgian_Organization.pdf. In deze brief werd verduidelijkt dat het Comité in geen geval een strafbaarstelling vraagt en dat het belang van het kind moet primeren bij het zoeken van een beleidsoplossing voor deze problematiek.

⁶¹ Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, december 2013, Standpunt Bedelen met Kinderen. Zie ook ADI-ROM, op. cit., p. 9.

⁶² Artikel 3 VN-Kinderrechtenverdrag.

III.7. BEDELEN MET DIEREN

In verschillende gemeenten geldt er een algemeen verbod op bedelen met dieren.⁶³ Dit is in strijd met de rechtspraak van de Raad van State. Volgens de Raad is een algemeen verbod van bedelen met dieren gebaseerd op een onrealistische inschatting van het gevaar, rekening houdende ook met het feit dat bedelaars er geen belang bij hebben om personen af te schrikken van wie zij een aalmoes hopen te krijgen. Een verbod dat ook betrekking heeft op bedelen met niet-agressieve dieren, is dus niet noodzakelijk voor de bescherming van de openbare orde of de rechten van derden. Opgemerkt dient te worden dat een dergelijk verbod niet enkel problematisch is vanuit het oogpunt van het recht op bedelen zoals beschermd door artikel 8 EVRM, maar ook vanuit het oogpunt van het recht op respect voor de band tussen mens en huisdier zoals beschermd door hetzelfde artikel.⁶⁴

In verschillende gemeenten is er dan weer sprake van een verbod op bedelen met ‘agressieve’⁶⁵ of ‘manifest agressieve’ dieren,⁶⁶ of met dieren die ‘bekend staan om agressief te zijn’.⁶⁷ Dergelijk verbod past wel binnen de bestaande rechtspraak, aangezien er hier wel degelijk sprake is van een mogelijke aantasting van de openbare orde en de rechten van derden. Bij de toepassing is het belangrijk dat erover gewaakt wordt dat er in de concrete omstandigheden daadwerkelijk sprake is van een voldoende ernstig gevaar. In enkele gemeenten geldt dan weer een verbod op bedelen met dieren met de bedoeling om de personen van wie een aalmoes gezocht wordt, te intimideren.⁶⁸ Ook hier moet erover gewaakt worden dat dergelijke bedoeling daadwerkelijk in de concrete omstandigheden aanwezig is.

Problematischer is het feit dat sommige gemeenten niet enkel bedelen met ‘agressieve’ dieren verbieden, maar ook met ‘dieren die agressief zouden kunnen worden’⁶⁹ of die van ‘de aard zijn om personen wie men aanspreekt te intimideren’.⁷⁰ De Raad van State heeft eerder al vraagtekens geplaatst bij een gelijkaardig verbod van bedelen met een ‘dier dat potentieel gevaarlijk is of dreigt te worden’, net omdat dit bijvoorbeeld op alle honden van toepassing kan zijn, ongeacht of ze echt een gevaar vormen. Het verdient de voorkeur om een dergelijk verbod enkel te beperken tot daadwerkelijk agressieve dieren waarvan men uit concreet gedrag kan afleiden dat zij een gevaar vormen.

⁶³ Maldegem, De Panne, Sint-Niklaas, Scherpenheuvel-Zichem, Leuven, Politiezone Centre-Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Léglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), Politiezone Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin).

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld, in de context van huurconflicten betreffende huisdieren, Vred. Moeskroen-Komen-Waasten (zetel Komen-Waasten), 12 april 2010, *JLMB* 2012/26, 1220; en Vred. Aalst (1^e kanton), 12 mei 2015, *Huur* 2016/1, 34.

⁶⁵ Drogenbos, Sint-Genesius-Rode, Linkebeek, Quévy, Tournai, Brunehaut, Nivelles, Genappe, Martelange, Arlon, Attert, Habay, Anderlues, Trooz, Mouscron, Politiezone Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance).

⁶⁶ Blankenberge, Willebroek.

⁶⁷ Namur, Bernissart, Péruwelz, Antoing, Politiezone Flowa (Florennes, Walcourt), Ans, Saint-Nicolas.

⁶⁸ Politiezone Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny) (‘ne peuvent être accompagnées d’un animal avec l’intention d’intimider les personnes qu’elles sollicitent’), Mons.

⁶⁹ Anderlues, Binche, Politiezone Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Mouscron, Huy, Sprimont, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Houyet, Rochefort, Liège, Herstal, Politiezone Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L’Evêque, Mons, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), (‘agressif ou susceptible de le devenir’).

⁷⁰ Châtelet, Aiseau-Presles (‘de nature à intimider les personnes qu’il sollicite’).

Twee gemeenten beschikken over een verbod op bedelen met ‘dieren die een manifest gevaar voor de volksgezondheid vormen’.⁷¹ Men kan zich uitzonderlijke situaties voorstellen waarbij het gerechtvaardigd is om op te treden, wanneer er daadwerkelijk sprake is van een gevaar voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld wanneer een hond met rabiës besmet is. Men kan zich wel afvragen waarom dergelijke bepaling specifiek toegespitst is op bedelaars en niet op alle eigenaars van dieren. In één van beide gemeenten bestaat er wel een ruimer verbod om ‘in de openbare ruimte dieren bij zich te hebben waarvan de gezondheidstoestand de openbare gezondheid in het gedrang zou kunnen brengen’,⁷² wat op het overbodig karakter van de specifieke bepaling betreffende bedelaars wijst.

Ten slotte is het in verschillende gemeenten verboden om te bedelen met een dier dat ‘vuil’ is.⁷³ ‘Vuilheid’ valt niet zomaar gelijk te stellen met een gevaar voor de volksgezondheid, en het feit dat bepaalde personen zich onbehaaglijk zouden voelen bij het zien van een ‘vuil’ dier volstaat niet om een verbod te rechtvaardigen. Het valt dan ook moeilijk in te zien hoe een dergelijk verbod bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde, veiligheid, rust of gezondheid. Een dergelijk verbod doorstaat de mensenrechtentoets dus niet.

III.8. BEDELVERBOD OP SPECIFIEKE PLAATSEN

In verschillende gemeenten gelden bedelverboden die betrekking hebben op een specifiek gebied, al dan niet tijdens een bepaalde periode. Vaak heeft een dergelijk verbod betrekking op een bepaalde zone in het toeristisch of commercieel centrum.⁷⁴ Dergelijke verboden lijken in de eerste plaats ingegeven door overwegingen inzake het versterken van de commerciële of toeristische aantrekkingskracht van de betrokken stad of gemeente. Volgens het EHRM en de Raad van State vormt dat echter geen aanvaardbare rechtvaardiging voor de beperking van het recht op bedelen. Zelfs wanneer de schaal van bedelarij in een bepaalde zone dermate zou zijn dat dit als een verstoring van de openbare orde kan worden beschouwd, mag een in ruimte afgebakend verbod niet voor onbepaalde duur gelden. Volgens de Raad mag dergelijk verbod zowel qua ruimte als qua duur niet verder gaan dan noodzakelijk is om de verstoring van de openbare orde tegen te gaan, en is een duur van twaalf maanden in elk geval onevenredig. In tijd onbeperkte bedelverboden in specifieke zones doorstaan dus in principe de mensenrechtentoets niet. In antwoord op de enquête geeft ook één gemeente aan teruggefloten te zijn geweest door de toezichthoudende overheid toen deze een verbod op bedelen in de winkelstraten wilde invoeren.

In elk geval, indien bedelarij in een bepaalde zone daadwerkelijk een verstoring van de openbare orde veroorzaakt – hetzij door de aard van de bedelactiviteiten (bijvoorbeeld agressief en/of opdringerig bedelen) of door het feit dat de schaal dermate is dat het aanleiding geeft tot hinder voor doorgang of verkeer – geniet het de voorkeur om verbodsbepalingen te beperken tot dergelijke specifieke vormen van bedelarij (zie hierboven).

Dit geldt ook voor de gemeenten die enkele specifieke bedelverboden hebben ingevoerd, bijvoorbeeld aan de ingang of parkings van winkels⁷⁵ en publiek toegankelijke inrichtingen⁷⁶, op

⁷¹ Blankenberge, Willebroek.

⁷² Willebroek.

⁷³ Politiezone Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L’Évêque, Mons, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Antoing (malpropre).

⁷⁴ De Panne, Oostende (met inbegrip van de dijken en promenades), Sint-Niklaas (tussen 8:00 en 20:00), Antwerpen (met inbegrip concentratiezone raamprostitutie), Leuven, Sprimont (aan het bedevaartsoord).

⁷⁵ Antwerpen (binnen bepaalde zones), Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Ronse, Gerpinnes.

bruggen, in onderdoorgangen (tunnels, enz.) en op sommige smalle wegen⁷⁷, of zelfs langs de gehele lengte van de gevels van voor het publiek toegankelijke gebouwen⁷⁸, in de buurt van bepaalde voetbalstadions, evenementenlocaties of expohallen⁷⁹, in havengebied⁸⁰ of in een straal (meestal 100m) rond het station⁸¹, premetrostations⁸², parkeerterreinen⁸³, tramhaltes⁸⁴, begraafplaatsen⁸⁵, attractieparken⁸⁶, parken⁸⁷, speelterreinen⁸⁸, scholen⁸⁹, jeugdcentra⁹⁰, sportinfrastructuren⁹¹ of overheidsdiensten.⁹² Ook bij enkele van deze locaties kan een verbod ingegeven zijn door commerciële motieven, wat dus niet toegelaten is. Een verbod bij deze locaties kan echter ook ingegeven zijn door een bezorgdheid om de vlotte doorgang te verzekeren. Hoewel dergelijke bezorgdheid legitiem is, doorstaan dergelijke verboden de mensenrechtentoets niet omdat ze van toepassing zijn ongeacht of er in de concrete omstandigheden sprake is van hinder. De Raad van State heeft reeds gesteld dat steeds *in concreto* moet uitgemaakt worden of er sprake is van dergelijke hinder, rekening houdende met elementen zoals de plaats, de tijd, het aantal voetgangers en de breedte van de deur of het voetpad. In plaats van een algemeen verbod op bedelen op specifieke plaatsen omwille van potentiële hinder voor doorgang en/of verkeer, is het verkieslijk om verbodsbepalingen expliciet te beperken tot voor doorgang en/of verkeer hinderlijke vormen van bedelarij (zie hierboven).

In bepaalde gemeenten gelden beperkingen op het aantal bedelaars die op een bepaalde locatie op hetzelfde moment kunnen bedelen: maximum 2 bedelaars op dezelfde plek, en maximum 4 bedelaars op hetzelfde plein of dezelfde verkeersader.⁹³ Door een bepaalde spreiding van bedelaars na te streven, proberen dergelijke beperkingen te vermijden dat bedelarij op bepaalde plaatsen een dergelijke schaal zou aannemen dat er een reëel risico ontstaat op hinder voor de doorgang en/of het verkeer. Enerzijds zijn dergelijke bepalingen een minder verregaand instrument dan een volledig verbod om te bedelen op specifieke plaatsen, omdat zij bedelactiviteiten wel binnen bepaalde grenzen toelaat. Anderzijds zal het afhankelijk zijn van de concrete locatie en de concrete omstandigheden of het toelaten van meer bedelaars per definitie zou leiden tot hinder voor de doorgang en/of het verkeer. Daarom is het desgevallend verkieslijk om een verbod expliciet te beperken tot voor doorgang en/of verkeer hinderlijke vormen van bedelarij (zie hierboven).

Sommige gemeenten beschikken over een verbod om te bedelen in de buurt van bepaalde plaatsen waar cash geld gebruikt of afgehaald wordt, zoals betaalautomaten op parkings,⁹⁴

⁷⁶ Antwerpen (binnen bepaalde zones).

⁷⁷ Charleroi (inc. 'op wegen met een breedte van minder dan vijf meter').

⁷⁸ Tournai, Brunehaut, Wavre (tussen 8 :00 en 18 :00).

⁷⁹ Antwerpen.

⁸⁰ Antwerpen.

⁸¹ Antwerpen, De Panne.

⁸² Antwerpen.

⁸³ De Panne.

⁸⁴ De Panne.

⁸⁵ De Panne.

⁸⁶ De Panne.

⁸⁷ De Panne.

⁸⁸ De Panne.

⁸⁹ Namur (20m), Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Charleroi.

⁹⁰ Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

⁹¹ Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

⁹² Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

⁹³ Liège, Herstal, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

⁹⁴ Wavre.

verkoopautomaten⁹⁵ of banken.⁹⁶ Ook geldt in verschillende gemeenten een verbod om te bedelen tussen de tafels van een horecaterras.⁹⁷ Dergelijke verboden doorstaan de mensenrechtentoets niet. Zolang er geen sprake is van agressief of opdringerig bedelen of van het hinderen van de doorgang – waartegen desgevallend afzonderlijke bepalingen kunnen aangenomen worden – is er immers geen sprake van een aantasting van de openbare orde of de rechten van derden.

In enkele gemeenten geldt ten slotte een verbod om te bedelen op begraafplaatsen.⁹⁸ Men kan zich de vraag stellen in welke mate bedelarij op begraafplaatsen in de praktijk dergelijke proporties aanneemt dat het een probleem voor de openbare orde vormt. Desalniettemin kan het vanuit het perspectief van de bescherming van de openbare rust, legitiem zijn voor een gemeente om een bepaalde serene sfeer op begraafplaatsen te willen waarborgen, door beperkingen in te stellen op de aard van de activiteiten die hier mogelijk zijn.⁹⁹ In dit verband is het relevant om erop te wijzen dat in deze gemeenten niet enkel bedelen, maar ook andere activiteiten verboden zijn (zoals de verkoop van goederen, het maken van reclame, lawaaierig gedrag, enzovoort). Wat daarentegen wel problematisch is, is het verbod dat binnen één gemeente geldt om te bedelen binnen een straal van 100 meter van begraafplaatsen. Dergelijke ruime straal gaat verder dan strikt noodzakelijk is voor het bewaren van de serene sfeer op begraafplaatsen.

III.9. BEDELVERBOD TIJDENS EEN SPECIFIEKE PERIODE

In bepaalde gemeenten gelden er bedelverboden tijdens specifieke periodes, bijvoorbeeld in de vorm van een verbod om te bedelen tijdens bepaalde uren,¹⁰⁰ of door de stad op te delen in verschillende zones waarbij op elke dag van de week tijdens bepaalde uren slechts in één enkele zone gebedeld mag worden (met verbod van bedelen op zondag).¹⁰¹ Dergelijke verboden gelden ongeacht of bedelen buiten deze specifieke periodes in de concrete omstandigheden hinder zou veroorzaken, en zijn dus in strijd met de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State.

In bepaalde gemeenten gelden specifieke verboden op bedelen in de zone waarin bepaalde festiviteiten of evenementen plaatsvinden, bijvoorbeeld tijdens stadsfestivals,¹⁰² de kerstmarkt,¹⁰³ op¹⁰⁴ of binnen een straal van 100m van kermissen¹⁰⁵ of van publiek toegankelijke plaatsen waar

⁹⁵ Namur, Ans, Saint-Nicolas.

⁹⁶ Namur, Ans, Saint-Nicolas, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

⁹⁷ Politiezone KASTZE (Kampenhout – Steenokkerzeel – Zemst), Mechelen, Willebroek, Namur, Ans, Saint-Nicolas, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney). In sommige gemeenten wordt dit uitdrukkelijk bestempeld als een verboden vorm van agressief en/of opdringerig bedelen (zie hierboven): De Panne, Aalst, Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Antwerpen.

⁹⁸ Awans, Harelbeke, Zwevegem, Politiezone VLAS (Kortrijk, Lendeledede, Kuurne), Wielsbeke, Wevelgem, Waregem, Menen, Ledegem, Meulebeke, Ingelmunster, Dentergem, Oostrozebeke, Deerlijk, Anzegem, Kortemark

⁹⁹ Eén van de gemeenten die over dergelijk verbod beschikt, verantwoordde dit als volgt in onze enquête: 'het verbod is beperkt en beoogt de sereniteit op de begraafplaats te bewaren, uiting te geven aan de eerbied voor de er begraven overledenen en lijkt noodzakelijk voor de bescherming van de rechten van de bezoekers van de begraafplaats (bloed- of aanverwanten of vrienden en kennissen van de overledenen) die in een serene omgeving het graf van hun overledenen moeten kunnen bezoeken.'

¹⁰⁰ Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts) (bedelen enkel toegelaten tussen 08:00 en 17:00).

¹⁰¹ Charleroi (bedelen enkel toegelaten van maandag tot zaterdag tussen 08:00 en 18:00), Liège (bedelen enkel toegelaten tussen 08:00 en 17:00 tijdens de week, en tussen 07:00 en 12:00 op zaterdag).

¹⁰² Gent, Namur.

¹⁰³ Namur.

¹⁰⁴ Namur ('aux endroits du domaine public où elles se déroulent').

¹⁰⁵ Antwerpen, De Panne.

evenementen¹⁰⁶ of markten¹⁰⁷ plaatsvinden. De Raad van State heeft reeds aangegeven dat overwegingen van toeristische aard niet aanvaardbaar zijn als rechtvaardiging voor een bedelverbod tijdens bepaalde festiviteiten, en dit volgt ook uit de rechtspraak van het EHRM. Enkel wanneer bedelen tijdens dergelijke festiviteiten of evenementen concrete hinder veroorzaakt, zal het mogelijk zijn voor gemeenten om hiertegen op te treden. Een algemeen verbod op bedelen op zulke momenten gaat echter verder dan noodzakelijk is om tegen dergelijke eventuele hinder op te treden. Het volstaat desgevallend om afzonderlijke bepalingen aan te nemen die agressief en/of opdringerig bedelen of het hinderen van doorgang en/of verkeer via bedelactiviteiten verbieden. Dergelijke verboden die betrekking hebben op bedelen in de marge van festiviteiten of evenementen doorstaan de mensenrechtentoets dus niet.

In één gemeente geldt ten slotte een verbod op bedelarij bij momenten van sterke regenval en tussen zonsopgang en zonsondergang, omwille van het gebrek aan zichtbaarheid tijdens deze periodes.¹⁰⁸ Het is niet duidelijk waarom enkel bedelen gevaarlijk zou zijn bij gebrekkige zichtbaarheid maar andere activiteiten niet, waardoor deze bepalingen lijken uit te gaan van een onrealistisch gevaar dat specifiek zou uitgaan van bedelarij.¹⁰⁹ Dit verbod lijkt dus niet evenredig te zijn ten aanzien van de bescherming van de openbare orde en de rechten van derden, en doorstaat de mensenrechtentoets niet.

III.10 VERBOD OP BEDELARIJ DOOR AAN TE BELLEN/ KLOPPEN

In heel wat gemeenten geldt een verbod om aan deuren te kloppen of aan te bellen met het doel een aalmoes te bekomen.¹¹⁰ De Raad van State heeft zich reeds uitgesproken tegen een dergelijk bedelverbod. Volgens de Raad van State volstaat het aanbellen of aankloppen op zichzelf immers niet om beschouwd te kunnen worden als een verstoring van de openbare orde. Een betere formulering vindt men terug in het verbod dat in verschillende gemeenten geldt voor bedelaars om (aan te bellen) om bewoners lastig te vallen.¹¹¹ Bij de toepassing van het verbod zal echter rekening moeten gehouden worden met de concrete omstandigheden om te oordelen of de gedragingen in kwestie voldoende ernstig zijn om optreden te rechtvaardigen. Het loutere aankloppen of aanbellen volstaat immers niet om als 'lastigvallen' geïnterpreteerd te worden. De rechtspraak van de Raad van State maakt duidelijk dat er sprake moet zijn van problematisch aanbel- of aankloppedrag.

¹⁰⁶ Antwerpen, De Panne, Sint-Niklaas, Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

¹⁰⁷ Antwerpen, De Panne, Sint-Niklaas, Politiezone KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Namur.

¹⁰⁸ Herstal ('En raison du manque de visibilité durant ces périodes, la mendicité et la mendicité déguisée sont interdites par temps de forte pluie ainsi que du coucher au lever du soleil.')

¹⁰⁹ Mutatis mutandis de rechtspraak van de Raad van State betreffende het gevaar dat van dieren zou uitgaan (zie hierboven).

¹¹⁰ Politiezone Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem), Politiezone Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsels), Rijkevorsel, Hoogstraten, Maldegem, Politiezone regio Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Politiezone Rupel (Boom, Hemiksem, Schelle, Rumst, Niel), Sint-Truiden, Gingelom, Nieuwerkerken, Zaventem, De Panne, Gent, Nieuwpoort, Politiezone Balen-Dessel-Mol ('met uitzondering van volksgebruiken'), Lier, Geel, Laakdal, Meerhout, Politiezone BoDuKaP (Bonheiden, Duffel, Sint-Katelijne-Waver en Putte), Politiezone Kempen Noord-Oost (Arendonk, Ravels, Retie), Peer, Lommel, Leopoldsburg, Hechtel-Eksel, Scherpenheuvel-Zichem, Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede); Sankt-Vith ('an Türen zu schellen'), Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Trooz, Brunehaut. In Leuven geldt dit verbod binnen de perimeter waarbinnen bedelen in het algemeen verboden is.

¹¹¹ Charleroi, Erquennes, Binche, Châtelet, Mons, Quévy, Nivelles, Genappe, Politiezone Condroz-Famenne (Ciney, Hamois, Havelange, Somme-Leuze), Houyet, Rochefort, Martelange, Arlon, Attert, Habay, Gerpinnes, Aiseau-Presses, Anderlues ('importuner les habitants'), Court-Saint-Étienne, Huy, Messancy, Musson, Saint-Léger, Politiezone Basse-Meuse (Visé – Bassenge – Blegny – Dalhem – Juprelle – Oupeye), Walhain, Villers-la-Ville, Mont-Saint-Guibert, Tournai, Politiezone Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quévrain).

III.11. VERBOD VAN BEDELEN TEN VOORDELE VAN ANDEREN EN OP GEORGANISEERD BEDELEN

In één gemeente geldt er een verbod op bedelen ten voordele van anderen.¹¹² Er moet aan herinnerd worden dat, wanneer er sprake zou zijn van exploitatie van bedelarij door anderen, dit reeds verboden is op basis van artikel 433ter van het Strafwetboek.¹¹³ Belangrijk verschil is dat artikel 433ter van het Strafwetboek gericht is tegen de dader en niet tegen het slachtoffer van exploitatie van bedelarij. Het EHRM heeft zich reeds verzet tegen de bestraffing van slachtoffers van bedelarij, aangezien deze onvoldoende bijdraagt tot de strijd tegen exploitatie.¹¹⁴ Indien er sprake is van exploitatie, moeten slachtoffers geholpen worden en niet bestraft. Indien er geen sprake is van exploitatie, valt niet in te zien hoe een verbod op het loutere bedelen ten voordele van anderen bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde of de rechten van derden. In beide gevallen, doorstaat het verbod van bedelen ten voordele van anderen de mensenrechtentoets niet.

Hetzelfde geldt voor het verbod op georganiseerde bedelacties dat in een ander politiereglement is opgenomen.¹¹⁵ Het is niet duidelijk wat hier exact onder begrepen moet worden. Wanneer er sprake is van exploitatie, moet er uiteraard tegen de daders opgetreden worden en zou bijkomende bestraffing van de slachtoffers disproportioneel zijn.¹¹⁶ Onderzoek naar Roma bedelaars in Brussel toont aan dat exploitatie slechts zeer uitzonderlijk voorkomt.¹¹⁷ De bedelinkomsten zijn ook dermate laag dat exploitatie van bedelarij als een weinig winstgevende strategie voor criminele netwerken moet worden beschouwd.¹¹⁸ Hoewel er vaak sprake zal zijn van een vorm van coördinatie van bedelacties (bijvoorbeeld door zich te verspreiden over verschillende strategische bedelplaatsen en opgehaald te worden door iemand die in het bezit is van een auto), wijst dit eerder op de sterkte van de sociale netwerken van de bedelende Roma dan op exploitatie.¹¹⁹ Wanneer er geen sprake is van exploitatie maar louter van bedelacties die gecoördineerd worden als een gezamenlijke overlevingsstrategie, valt niet in te zien hoe een verbod hierop bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde of de rechten van derden.

In enkele gemeenten geldt er ten slotte een expliciet verbod op 'bedelen in netwerk in de zin van artikel 433ter e.v. van het Strafwetboek'.¹²⁰ Dergelijke bepaling heeft, gezien de reeds bestaande strafbepalingen, weinig meerwaarde wat betreft het optreden tegen de daders, maar is problematisch in de mate dat het ook tegen de slachtoffers gericht is.

¹¹² Charleroi ('pour le compte d'autrui').

¹¹³ Daarnaast verbiedt artikel 433quinquies Strafwetboek ook mensenhandel met als doel de uitbuiting van bedelarij.

¹¹⁴ Lacatus t. Zwitserland, op. cit., § 112.

¹¹⁵ Mons ('la demande d'aide et d'assistance sous la forme d'aumône organisée').

¹¹⁶ Voor een bespreking van het beperkt aantal dossiers die geopend werden betreffende dit misdrijf, zie Myria, "Bedelaars in de handen van mensensmokkelaars", Jaarrapport Mensenhandel en Mensensmokkel 2016, p. 39-45.

¹¹⁷ CODE, op. cit., p. 39-40.

¹¹⁸ A. Clé en S. Adriaenssens, "Bedelarij onderzocht – Een beknopte samenvatting van het onderzoek", EHSAL (2007), p. 8; S. Adriaenssens en J. Hendrickx, "Street-level Informal Economic Activities: Estimating the Yield of Begging in Brussels", Urban Studies (2011), p. 23-40.

¹¹⁹ Foyer, Roma in Beweging (2014), Samenvatting, p. 9.

¹²⁰ Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

III.12. VERBOD VAN BEPAALDE SPECIFIEKE WIJZEN VAN BEDELARIJ

TONEN VAN LICHAAMSGEBREKEN, VERWONDINGEN OF VERMINKINGEN

In heel wat gemeenten geldt een verbod om te bedelen door het vertonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen en daarmee de liefdadigheid van voorbijgangers of aanwezigen op te wekken, als een op zichzelf staand verbod¹²¹ of als een voorbeeld van verboden ‘agressief bedelen’.¹²² In twee gemeenten is dit verboden binnen een bepaalde perimeter die ook voor bedelen in het algemeen geldt (zie hierboven).¹²³ In één gemeente is dit verbod als volgt geformuleerd: ‘Het is aan verminkten of gebrekkige personen verboden op de openbare weg hun gebreken of wonden te tonen, om alzo het medelijden der voorbijgangers te wekken.’¹²⁴

Het valt niet in te zien hoe een dergelijk verbod bijdraagt aan de bescherming van de openbare orde of de rechten van derden. Hooguit zal de confrontatie met lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen sommige personen onbehaaglijk stemmen of hen ongewenst voorkomen, maar dit volstaat volgens de rechtspraak van de Raad van State niet om een verbod te rechtvaardigen. Bovendien zou dit kunnen beschouwd worden als discriminatie van personen met een handicap. In de mate dat de betrokken personen bedelinkomsten nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, kan het ook beschouwd worden als een schending van hun recht op een behoorlijke levensstandaard.¹²⁵

VOORWERPEN

Verschillende gemeenten hebben een expliciet verbod op het bedelen via het vertonen van een voorwerp dat van de aard is om personen die aangesproken worden te intimideren.¹²⁶ De vaagheid van deze formulering is problematisch: veel voorwerpen kunnen van die aard zijn om personen te intimideren, zonder dat deze daarom ook op intimiderende wijze gebruikt worden. Minder problematisch is de formulering die in sommige gemeentelijke reglementen gebruikt wordt, volgens dewelke het verboden is om te bedelen met behulp van een voorwerp met de intentie om dit te gebruiken om personen die aangesproken worden te intimideren.¹²⁷

Er bestaat weinig twijfel over dat, wanneer een voorwerp daadwerkelijk gebruikt wordt om personen te intimideren – wat in concrete omstandigheden moet beoordeeld worden –, er sprake zal zijn van

¹²¹ Politiezone Hekla (Kontich, Lint, Hove, Aartselaar, Edegem), Politiezone Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsels), Hoogstraten, Politiezone regio Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Balen, Dessel, Mol, Rijkvorsel, Politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Politiezone Kempen Noord-Oost (Arendonk, Ravels, Retie), Politiezone Wokra (Wezenbeek-Oppeem, Kraainem).

¹²² Antwerpen, De Panne.

¹²³ Leuven, Ronse.

¹²⁴ Malle.

¹²⁵ Artikel 28 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.

¹²⁶ Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L'Évêque, Châtelet, Politiezone Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Mouscron, Huy, Mons, Quévy, Tournai, Nivelles, Genappe, Politiezone Condroz-Famenne (Ciney, Hamois, Havelange, Somme-Leuze), Houyet, Rochefort, Politiezone Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), Bernissart, Péruwelz, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Aiseau-Présles, Attert, Habay, Anderlues (‘aucun objet de nature à intimider les personnes qu'elle sollicite’), Antoing, Politiezone Centre-Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Légglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre); Politiezone Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Trooz, Brunehaut, Martelange, Arlon.

¹²⁷ Politiezone Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny), (‘De plus, elles ne peuvent être accompagnées d'un animal avec l'intention d'intimider les personnes qu'elles sollicitent, ou exhiber aucun objet avec cette même intention.’)

een verstoring van de openbare orde en van een bedreiging voor de rechten van derden, en dat het niet onevenredig zal zijn om hiertegen om te treden. Wel kan men zich de vraag stellen naar de meerwaarde van een dergelijk expliciet verbod in een politiereglement. Zeker wanneer het voorwerp in kwestie daadwerkelijk op intimiderende wijze gebruikt wordt, zal dergelijk gedrag immers al snel strafbaar zijn (bijv. bedreiging door gebaren of zinnebeelden met een aanslag op personen¹²⁸ of diefstal door middel van bedreiging of geweld¹²⁹). Wanneer het gedrag niet dermate ernstig is om strafbaar te zijn, zal de bedreiging voor de openbare orde en de rechten van derden al snel onvoldoende zijn om het optreden hiertegen te rechtvaardigen.

Wat in elk geval helemaal niet te rechtvaardigen valt, is het verbod dat in enkele gemeenten geldt om te bedelen ‘met behulp van een schaal of een vergelijkbaar hulpmiddel’, zogenaamd om ‘de vrije keuze’ van voorbijgangers te beschermen om al dan niet een aalmoes te geven.¹³⁰ Het valt niet in te zien hoe het gebruik van dergelijke voorwerpen daadwerkelijk de vrije keuze van voorbijgangers kan aantasten, of hoe dit op een andere manier een aantasting zou kunnen vormen van de openbare orde of de rechten van derden.

‘VERHULDE’ BEDELARIJ¹³¹

In bepaalde gemeenten geldt een verbod van ‘verhulde’ bedelarij, bijvoorbeeld door een aalmoes te vragen onder het voorwendsel van het aanbieden van een dienst¹³², zoals het wassen van autoruiten¹³³, of door de verkoop van (religieuze)¹³⁴ voorwerpen¹³⁵, voedsel¹³⁶, kranten of tijdschriften¹³⁷, of het huis-aan-huis-leuren¹³⁸. In sommige gemeenten is er sprake van een principieel verbod, met de mogelijkheid om een voorafgaande uitzondering te vragen aan de gemeentelijke overheid.¹³⁹ In andere gemeenten geldt dan weer een verbod om, behoudens voorafgaande toelating, te bedelen onder het mom van een optreden als straatmuzikant.¹⁴⁰

¹²⁸ Artikel 329 Strafwetboek.

¹²⁹ Artikel 468 Strafwetboek.

¹³⁰ Liège, Sprimont, Herstal, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts) (‘De façon à laisser le libre choix d’accorder ou non une aumône, le mendiant ne peut ni solliciter les passants, ni tendre une sébile ou un accessoire analogue’).

¹³¹ In Vresse-sur-Semois, Gedinne en Beauraing geldt ook een verplichting voor huurders van vakantiekampterreinen om ‘spelen met een bedelend karakter’ (‘des jeux à caractère de mendicité’) te verbieden. Hoewel men zich ook hier de vraag kan stellen of er wel sprake is van een verstoring van de openbare orde, valt dergelijke bepaling buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Het Lacatus-arrest heeft immers betrekking op personen die bedelen om in hun levensonderhoud te voorzien, wat hier niet het geval lijkt te zijn.

¹³² Mons.

¹³³ Herstal.

¹³⁴ Sprimont.

¹³⁵ Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabant Wallon (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Chastre, Herstal.

¹³⁶ Herstal.

¹³⁷ Waterloo, Wavre, Politiezone Ardennes Brabant Wallon (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), Politiezone Brabant Wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Chastre, Liège, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

¹³⁸ Seraing, Neupré.

¹³⁹ Liège, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Herstal, Sprimont.

¹⁴⁰ Wetteren, Wichelen, Laarne, Waasmunster, Hamme. De politiereglementen in kwestie voorzien erin dat er voor muziekactiviteiten een voorafgaande toestemming vereist is, met uitzondering voor straatmuzikanten. Deze uitzondering geldt niet in enkele omstandigheden, waaronder het geval dat het optreden ‘doelbewuste bedelarij’ is

Waar geld gevraagd wordt zonder dat hier de beloofde diensten of goederen tegenover staan, kan dit het misdrijf oplichting uitmaken, waar dus reeds tegen opgetreden kan worden.¹⁴¹ De betrokken bepalingen lijken echter in hoofdzaak de situatie te viseren waarbij een bedelaar onder een vals voorwendsel de aandacht van een derde trekt om vervolgens een aalmoes te vragen. Het valt niet in te zien hoe dergelijke ‘verhulde’ vorm van bedelarij een aantasting zou vormen van de openbare orde of van de rechten van derden. Hoewel het voor derden vervelend kan zijn om op ‘verhulde’ wijze om een aalmoes gevraagd te worden, vormt dit geen daadwerkelijke aantasting van hun vrije keuze om al dan niet een aalmoes te geven. De Raad van State heeft reeds aangegeven dat het niet volstaat dat een bepaalde vorm van bedelarij onbehaaglijk stemt of ongewenst voorkomt, om deze ook te verbieden. Dergelijke verboden doorstaan de mensenrechtentoets dus niet.

III.13. PROPORTIONALITEIT HANDHAVING

Niet alleen moet een verbod op bepaalde vormen van bedelarij evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel, ook bij de handhaving moet het evenredigheidsbeginsel nageleefd worden. Ook wanneer het legitiem is voor lokale overheden om op te treden tegen bepaalde problematische vormen van bedelarij, moet er volgens het EHRM rekening gehouden worden met de situatie van manifeste kwetsbaarheid waarin personen zich bevinden die afhankelijk zijn van bedelarij om in hun levensonderhoud te voorzien.

Het gevoerde onderzoek laat niet toe om in kaart te brengen in welke mate de gemeenten de reglementering inzake bedelarij op een proportionele wijze toepassen. Het onderzoek van de politiereglementen laat wel toe om kanttekeningen te plaatsen bij de daarin voorziene sanctiemogelijkheden. Het gaat dan in eerste plaats over boetes die opgelegd worden op basis van de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (GAS)¹⁴², maar ook over de mogelijkheden tot inbeslagname van bedelinkomsten of tot bestuurlijke aanhouding.

Alvorens GAS-boetes op te leggen moet men in het bijzonder rekening houden met de mogelijkheid voor de betrokken persoon om dergelijke boete te betalen. Gemeenten beschikken wel over de mogelijkheid om lagere maximumboetes vast te stellen voor overtredingen van bedelverboden, om zo rekening te houden met de financiële draagkracht van de betrokken persoon. Een goed voorbeeld hiervan betreffen gemeenten waar geen sanctie gesteld werd op verboden vormen van bedelarij,¹⁴³ of waar de maximumboete werd vastgesteld op 1 euro.¹⁴⁴ In enkele van deze reglementen wordt uitdrukkelijk gesteld dat het omwille van de aard van de overtreding niet opportuun is om te voorzien in een zwaardere sanctie en dat de betrokken bepaling enkel het doen ophouden van de overtreding beoogt.¹⁴⁵ Het merendeel van de onderzochte reglementen laat echter toe om verboden vormen van bedelarij te bestraffen met GAS-boetes die het wettelijk maximum van 350 euro voor volwassenen en 175 euro voor minderjarigen¹⁴⁶ kunnen bedragen.¹⁴⁷

¹⁴¹ Artikel 496 Strafwetboek.

¹⁴² Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.

¹⁴³ Politiezone regio Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Hoogstraten, Rijkervorsel, Erpe-Mere.

¹⁴⁴ Mechelen, Steenokkerzeel, Willebroek, Politiezone KASTZE (Kampenhout – Steenokkerzeel – Zemst).

¹⁴⁵ Politiezone regio Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Hoogstraten, Rijkervorsel.

¹⁴⁶ Artikel 4, § 1, 1° van de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013. Daarnaast is het ook mogelijk om in politiereglementen te voorzien in de alternatieve sancties van de gemeenschapsdienst en de lokale bemiddeling (artikel 4, § 2).

Problematisch is het feit dat sommige politiereglementen een expliciete bepaling bevatten die voorziet in de mogelijkheid tot inbeslagname van de inkomsten uit (bepaalde) verboden vormen van bedelarij. In sommige gemeenten geldt dergelijke mogelijkheid tot inbeslagname voor elke vorm van overtreding van het betrokken bedelverbod;¹⁴⁸ in andere politiereglementen moet er dan weer sprake zijn van herhaaldelijke overtredingen.¹⁴⁹ Zulke inbeslagname heeft een disproportionele impact op personen die van bedelarij afhankelijk zijn om in hun levensonderhoud te voorzien, en versterkt hun situatie van manifeste kwetsbaarheid. Dit geldt des te meer voor de politiereglementen die voorzien in de inbeslagname omwille van het feit dat de overtreding begaan is door een persoon zonder wettig verblijf.¹⁵⁰ Aangezien het onwettig is om personen zonder wettig verblijf tewerk te stellen¹⁵¹ en deze personen geen aanspraak maken op sociale bijstand (m.u.v. dringende medische hulp),¹⁵² zijn bedelaars zonder wettig verblijf immers nog in sterkere mate afhankelijk van de inkomsten uit bedelarij om in hun levensonderhoud te voorzien.

Evenzeer problematisch zijn politiereglementen die voorzien in de mogelijkheid van inbeslagname wanneer bedelen gebeurt in groepsverband¹⁵³ of wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat de bedelaar deel uitmaakt van een netwerk van bedelaars.¹⁵⁴ Het loutere bedelen in groep is immers niet problematisch (zie hierboven) en kan dus geen reden vormen om strenger te handhaven aan de hand van een inbeslagname. Hetzelfde geldt wanneer er sprake zou zijn van bedelen in een (vermeend) 'netwerk' in omstandigheden die niet kwalificeren als exploitatie van bedelarij in de zin van artikel 433ter van het Strafwetboek. Wanneer er daarentegen wel sprake zou zijn van exploitatie van bedelarij, kan men zich de vraag stellen of dergelijke inbeslagname niet eerder de slachtoffers dan de daders raakt. Ook het EHRM heeft reeds vragen gesteld bij de effectiviteit van het optreden tegen slachtoffers als maatregel om exploitatie van bedelarij te bestrijden (zie hierboven).

Ook de bepaling in enkele politiereglementen die inbeslagname mogelijk maakt wanneer 'de bedelaar bij politie gekend is voor een ernstig strafbaar feit (zoals bijvoorbeeld mensenhandel met het oog op de exploitatie van bedelarij of economische uitbuiting, oplichting, diefstal, prostitutie, sociale fraude, ...)'¹⁵⁵ is problematisch. Het proportionaliteitsbeginsel vereist immers dat er een redelijk verband bestaat tussen het gesanctioneerde gedrag en de maatregel van inbeslagname.¹⁵⁶ Waar dergelijk verband bestaat wanneer het gaat om de dader van het misdrijf exploitatie van bedelarij, is dit niet per se het geval ten aanzien van daders van ernstig strafbare feiten in het algemeen. Het valt om dezelfde reden evenmin in te zien waarom de inbeslagname een geschikte

¹⁴⁷ In 251 gemeenten bestaat de mogelijkheid om de maximale GAS-boete van 350 euro op te leggen voor de overtredingen van de reglementering inzake bedelarij. Sommige gemeenten bestraffen deze overtredingen niet met GAS-boetes maar met politiestrafpen, die een boete tot 25 euro (te vermenigvuldigen met factor 8) en een gevangenisstraf tot 7 dagen kunnen inhouden (Brugge, Lier, Malle, Charleroi, Liège, Namur, Herstal, Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Seraing, Neupré, Primont). Sommige politiereglementen voorzien in de bestraffing van minderjarigen overeenkomstig het jeugdrecht in plaats van politiestrafpen (Huy).

¹⁴⁸ Oostende, Temse, Politiezone Klein Brabant (Puurs/Sint-Amands & Bornem), Lier, Politiezone Pajottenland (Herne, Bever, Galmaarden, Pepingen, Lennik, Gooik), Ronse, Charleroi.

¹⁴⁹ De Panne, Koksijde, Antwerpen, Politiezone Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel), Sint-Niklaas.

¹⁵⁰ Antwerpen, Sint-Niklaas.

¹⁵¹ Artikel 175 Sociaal Strafwetboek.

¹⁵² Artikel 57, § 2, 1° van de Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

¹⁵³ Antwerpen, De Panne, Nieuwpoort, Koksijde.

¹⁵⁴ Antwerpen, Sint-Niklaas, De Panne, Nieuwpoort, Koksijde.

¹⁵⁵ Antwerpen.

¹⁵⁶ Het proportionaliteitsbeginsel vereist immers dat het gehanteerde middel redelijkerwijze verband houdt met het nagestreefde doel, zie bijv. A. Barak, *Proportionality – Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press 2012, p. 303-316.

maatregel zou zijn ten aanzien van bedelaars die bij de politie bekend zijn voor het gebruik van aliasen of die gebruik maken van petitielijsten, zoals in dezelfde politiereglementen is voorzien.¹⁵⁷

In enkele gemeenten stelt het politiereglement dat overtreders van de bepalingen inzake bedelarij onderworpen worden aan een bestuurlijke aanhouding en een identiteitscontrole.¹⁵⁸ Een ander politiereglement stelt expliciet dat, indien de bedelaar 'na een eerste aanmaning van de politie geen einde stelt aan de overtreding' dit 'aanzien (wordt) als een ordeverstoring die aanleiding kan geven tot de toepassing van art 31 van de Wet op het Politieambt'.¹⁵⁹ Dit artikel laat 'in geval van volstrekte noodzaak' de bestuurlijke aanhouding toe van personen die de openbare orde verstoren.¹⁶⁰ Het EHRM heeft reeds aangegeven dat een vrijheidsberoving wegens overtreding van een bedelverbod van een persoon die zich in een precaire en kwetsbare toestand bevindt, slechts uitzonderlijk toelaatbaar zal zijn, wanneer er 'sterke redenen van algemeen belang' voorhanden zijn.¹⁶¹

Ten slotte zijn er ook enkele goede voorbeelden van politiereglementen waarin de nadruk niet louter ligt op repressie maar ook op oriëntering naar sociale hulp.¹⁶² Verschillende politiereglementen verplichten politieagenten ertoe om na te gaan of bedelaars in contact staan met het OCMW of de sociale dienst, en om hen desgevallend naar het OCMW te brengen zodat zij op de hoogte gebracht worden van hun sociale rechten,¹⁶³ en/of om hen op de hoogte te stellen van de verschillende sociale diensten die bestaan op het grondgebied van de betrokken gemeente of stad.¹⁶⁴ Nog beter zijn politiereglementen die uitdrukkelijk stellen dat, alvorens over te gaan tot het opleggen van sancties, politieagenten bedelaars steeds eerst op de hoogte moeten stellen van hun sociale rechten en de eventuele mogelijkheden van ondersteuning door het OCMW.¹⁶⁵ Dit is in lijn met het proportionaliteitsbeginsel, dat vereist dat repressie slechts een laatste redmiddel is en dat een principiële voorkeur geeft aan bijstand boven bestraffing van personen in armoede.¹⁶⁶

¹⁵⁷ Antwerpen, Politiezone Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel).

¹⁵⁸ Liège, Charleroi (in geval van herhaling), Herstal, Huy, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

¹⁵⁹ Politiezone KASTZE (Kampenhout – Steenokkerzeel – Zemst).

¹⁶⁰ In antwoord op de enquête stelt één gemeente dat een bestuurlijke aanhouding 'uitzonderlijk' is, en 'meestal gebeurt omwille van andere redenen dan het bedelen'.

¹⁶¹ Lacatus t. Zwitserland, op. cit., § 109-110.

¹⁶² Drie gemeenten hebben in hun antwoorden op de enquête aangegeven dat in de praktijk de voorkeur gegeven wordt aan oriëntering naar sociale hulp boven bestraffing. Het onderzoek laat niet toe om deze beweringen te verifiëren, noch om uitspraak te doen over de mate waarin dit al dan niet een courante praktijk is bij de handhaving van bedelreglementering.

¹⁶³ Liège, Politiezone Stavelot – Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Politiezone Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Herstal, Namur, Houyet, Huy, Mons, Rochefort.

¹⁶⁴ Liège, Herstal, Namur, Houyet, Huy, Rochefort.

¹⁶⁵ Charleroi, Mons, Brussel (betreffende minderjarigen). In het Brussels reglement staat ook uitdrukkelijk dat voorkeur gegeven wordt aan het alternatief van de lokale bemiddeling boven een sanctie.

¹⁶⁶ Zie bespreking Lacatus-arrest.

IV. Conclusie

Met het *Lacatus*-arrest heeft het EHRM voor het eerst een recht op bedelen erkend. Het is vooreerst afgeleid uit het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties te onderhouden met medemensen en met de buitenwereld. Bovendien is het ook afgeleid uit de bescherming van de menselijke waardigheid. Deze wordt aangetast wanneer een personen in armoede gehinderd worden om via bedelarij de hulp van andere personen in te roepen om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien. Hoewel een recht op bedelen niet absoluut is, zal de beteugeling van bedelarij slechts in uitzonderlijke omstandigheden verenigbaar zijn met het EVRM.

Het arrest heeft ook een grote invloed op België en vormt een belangrijke aanvulling op reeds bestaande rechtspraak van de Raad van State. Hoewel bedelen in 1993 uit de strafwet werd gehaald, riskeren bedelaars nog steeds bestraffing. Almaar meer steden en gemeenten namen hun toevlucht tot maatregelen op basis van hun politiebevoegdheden. Het leidde tot een wildgroei aan lokale bedelreglementen, waardoor er nu 305 van dergelijke reglementen van kracht zijn. De vraag of al deze reglementen een mensenrechtentoets zouden doorstaan, vormt de kern van dit Cahier. In vele gevallen (253) is de onverenigbaarheid met de mensenrechten aangetoond. Uit de analyse van het *Lacatus*-arrest en de rechtspraak van de Raad van State blijkt immers duidelijk dat een grote meerderheid van de bedelreglementen niet voldoet aan enkele essentiële principes.

IV.1. TE VERREGAANDE BEDELREGLEMENTEN

Wat sowieso in strijd is met de rechtspraak, is een **algemeen bedelverbod**. Zo'n verbod draagt niet bij tot de bescherming van de rechten van derden. Er wordt immers geen rekening gehouden met de aard van het bedelen, waardoor ook niet-agressieve en niet-hinderlijke vormen van bedelen ten onrechte verboden worden. Zo'n verbod draagt evenmin bij tot de bescherming van de openbare orde, aangezien bedelen op zichzelf niet kan beschouwd worden als een verstoring van de openbare orde. In de mate dat een bepaalde vorm van bedelarij toch een verstoring van de openbare orde zou vormen, vereist het evenredigheidsbeginsel dat de ruimtelijke en temporele reikwijdte van een eventueel bedelverbod in verhouding staat tot de ernst van de verstoring.

Even problematisch zijn de verbodsbepalingen op bedelen door het **vertonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen**. Het valt niet in te zien hoe een dergelijk verbod bijdraagt aan de bescherming van de openbare orde of de rechten van derden. Hooguit zal de confrontatie met lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen sommige personen onbehaaglijk stemmen of hen ongewenst voorkomen, maar dit volstaat niet om een verbod te rechtvaardigen. Bovendien zou dit kunnen beschouwd worden als discriminatie van personen met een handicap. In de mate dat de betrokken personen bedelinkomsten nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, kan het ook beschouwd worden als een schending van hun recht op een behoorlijke levensstandaard.

Er zijn ook bedelreglementen waarbij een verbod zich beperkt tot een **specifiek gebied**, al dan niet tijdens een bepaalde periode. Vaak lijken dergelijke reglementen ingevoerd om de **commerciële of toeristische aantrekkingskracht** van de betrokken stad of gemeente te versterken. Dat is geen aanvaardbare rechtvaardiging voor de beperking van het recht op bedelen. Maar een verbod bij deze locaties lijkt soms ook ingegeven te zijn uit een bezorgdheid om **de vlotte doorgang te verzekeren**. De bezorgdheid is legitiem, maar het verbod doorstaat de mensenrechtentoets evenmin, omdat het van toepassing is ongeacht of er in de concrete omstandigheden sprake is van hinder. Het is daarom

verkieslijk om verbodsbepalingen expliciet te beperken tot voor doorgang of verkeer hinderlijke vormen van bedelarij.

Daarnaast zijn er de bedelverboden die gelden tijdens **specifieke periodes of tijdens festiviteiten**. Dergelijke verboden gelden ongeacht of bedelen tijdens deze specifieke periodes in de concrete omstandigheden hinder zou veroorzaken, en zijn dus in strijd met de rechtspraak. Ook hier geldt dat overwegingen van toeristische aard niet aanvaardbaar zijn als rechtvaardiging voor een bedelverbod tijdens bepaalde festiviteiten.

Ook een verbod om te bedelen **in het gezelschap van minderjarigen of door minderjarigen** is te verregaand. Bedelen met of door minderjarigen kan immers niet beschouwd worden als een aantasting van de openbare orde. Een verbod doorstaat daarom de mensenrechtentoets niet. Er moet wel over gewaakt worden dat het belang van het kind voldoende verzekerd wordt. Er bestaan echter andere manieren om problematische situaties van bedelen met kinderen aan te pakken. Wanneer er daadwerkelijk sprake zou zijn van exploitatie van bedelarij van minderjarigen, is dit reeds strafbaar op basis van artikel 433ter en 433quater Strafwetboek. Het loutere bedelen in het bijzijn van minderjarigen volstaat echter niet om van dergelijk misdrijf te spreken. Ook de leerplichtwetgeving laat reeds toe om op te treden tegen ouders wanneer bedelactiviteiten interfereren met het onderwijs van hun kinderen.

Een algemeen verbod op **bedelen met dieren** is in strijd met de bestaande rechtspraak. Ten eerste betreft het een onrealistische inschatting van het gevaar, aangezien ook bedelaars er geen belang bij hebben om personen af te schrikken van wie zij een aalmoes hopen te krijgen. Bovendien is een dergelijk verbod niet enkel problematisch vanuit het oogpunt van het recht op bedelen zoals beschermd door artikel 8 EVRM, maar ook vanuit het oogpunt van het recht op respect voor de band tussen mens en huisdier zoals beschermd door hetzelfde artikel. Wat wel past binnen de bestaande rechtspraak is een verbod op bedelen met **'agressieve' dieren**. In dat geval is er wel degelijk sprake van een mogelijke aantasting van de openbare orde en de rechten van derden. Bij de toepassing is het wel belangrijk dat erover gewaakt wordt dat er in de concrete omstandigheden daadwerkelijk sprake is van een voldoende ernstig gevaar. Problematischer is het feit dat sommige gemeentereglementen vagere bepalingen bevatten, zoals het verbod op bedelen met 'dieren die agressief zouden kunnen worden'. Het verdient de voorkeur om een dergelijk verbod enkel te beperken tot daadwerkelijk agressieve dieren waarvan men uit concreet gedrag kan afleiden dat zij een gevaar vormen. Ten slotte is het in verschillende gemeenten verboden om te bedelen met een dier dat 'vuil' is. 'Vuilheid' valt niet zomaar gelijk te stellen met een gevaar voor de volksgezondheid. Het valt dan ook moeilijk in te zien hoe een dergelijk verbod bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde, veiligheid, rust of gezondheid. Een dergelijk verbod doorstaat de mensenrechtentoets dus niet.

Wat met een verbod op bedelen **ten voordele van anderen** of een verbod op **georganiseerde bedelacties**? Er moet aan herinnerd worden dat, wanneer er sprake zou zijn van exploitatie van bedelarij door anderen, dit reeds verboden is op basis van artikel 433ter van het Strafwetboek. Belangrijk verschil is dat artikel 433ter van het Strafwetboek gericht is tegen de dader en niet tegen het slachtoffer van exploitatie van bedelarij. Het EHRM heeft zich reeds verzet tegen de bestraffing van slachtoffers van bedelarij, aangezien deze onvoldoende bijdraagt tot de strijd tegen exploitatie. Indien er sprake is van exploitatie, moeten slachtoffers geholpen worden en niet bestraft. Indien er geen sprake is van exploitatie, valt niet in te zien hoe een verbod op het loutere bedelen ten voordele van anderen bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde of de rechten van derden. In beide gevallen, doorstaat het verbod van bedelen ten voordele van anderen de mensenrechtentoets niet.

In heel wat gemeenten geldt een verbod om aan **deuren te kloppen of te bellen met het doel een aalmoes te bekomen**. Op zich is zo'n verbod te verregaand. Het loutere aankloppen of aanbellen volstaat immers niet om als 'lastigvallen' geïnterpreteerd te worden. Daar is pas sprake van als het aanbel- of aankloppedrag echt problematisch wordt.

Tot slot geldt in bepaalde gemeenten een verbod op '**verhulde**' bedelarij, bijvoorbeeld door een aalmoes te vragen onder het voorwendsel van het aanbieden van een dienst, zoals het wassen van autoruiten, of door de verkoop van (religieuze) voorwerpen, voedsel, kranten of tijdschriften, of het huis-aan-huis-leuren. Het valt niet in te zien hoe het 'verhulde' karakter van bedelarij een aantasting zou vormen van de openbare orde of van de rechten van derden.

IV.2. AANVAARDBARE BEPALINGEN, OP VOORWAARDE DAT ZE NIET TE RUIM WORDEN TOEGEPAST

In verschillende gemeenten geldt er een **bedelverbod dat expliciet agressieve of opdringerige vormen van bedelarij viseert**. De rechtspraak laat toe dat er opgetreden wordt tegen opdringerige, intimiderende of agressieve vormen van bedelarij. Of daarvan sprake is, moet telkens aan de hand van de concrete omstandigheden beoordeeld worden. Bij de toepassing van een dergelijk verbod volstaat het echter niet dat een vorm van bedelarij louter onbehaaglijk zou stemmen of ongewenst zou voorkomen. Een duidelijke definitie in de reglementen kan hierbij meer duidelijkheid scheppen, maar er moet wel over gewaakt worden dat de lat niet te laag wordt gelegd. Soms worden immers bepaalde praktijken als agressief gedefinieerd, die niet inherent agressief zijn, zoals bijvoorbeeld het bedelen met minderjarigen, het hinderen van weggebruikers of het tonen van lichaamsgebreken. Zoals eerder gesteld, maakt onbehagen geen aantasting van de rechten van derden of een verstoring van de openbare orde uit.

Eén van de meest voorkomende verboden die men in politiereglementen terugvindt, heeft betrekking op **bedelarij die de doorgang of het verkeer hindert**. Dit kan gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de rechten van passanten, op voorwaarde dat in de concrete omstandigheden sprake is van hinder. Gemeenten kunnen redelijkerwijze vermoeden dat bedelen op bepaalde delen van de openbare weg onvermijdelijk hinder of gevaar oplevert (bijvoorbeeld op kruispunten of het berijdbare gedeelte van de rijweg), en een specifiek verbod hierop treffen.

Wat met het verbod om **hinder** te veroorzaken door het uitvoeren van bedelactiviteiten? Dat is aanvaardbaar op voorwaarde dat er ook in de concrete omstandigheden daadwerkelijke hinder is voor de rechten van anderen. Er moet over gewaakt worden dat het begrip geen overdreven ruime toepassing krijgt. Het is daarom verkieslijk dat een gemeente die bepaalde vormen van bedelarij wenst te reguleren, kiest voor een concretere omschrijving van de verboden gedragingen. Hetzelfde geldt voor reglementen die bedelaars verbieden om de **openbare orde te verstoren, of de veiligheid, de openbare rust en de gezondheid in gevaar te brengen**. Dat is verenigbaar met de rechtspraak, op voorwaarde dat er sprake van is in de concrete omstandigheden. Het mag niet gebruikt worden om gedrag dat louter onbehaaglijk stemt of als ongewenst beschouwd wordt, te sanctioneren. Het valt te verkiezen om de gedragingen die beschouwd worden als in strijd met de openbare orde, op een limitatieve wijze te definiëren.

Tot slot hebben verschillende gemeenten een expliciet verbod op het bedelen via het vertonen van een **voorwerp dat van de aard is om personen die aangesproken worden te intimideren**. De vaagheid van deze formulering is problematisch: veel voorwerpen kunnen van de aard zijn om personen te intimideren, zonder dat deze daarom ook op intimiderende wijze gebruikt worden. De voorkeur gaat daarom uit naar een meer duidelijke formulering.

TE VERREGAAND

- algemeen bedelverbod
- verbod op bedelen door vertonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen
- verbod op bedelen op specifiek gebied, om commerciële of toeristische redenen
- verbod op bedelen op specifiek gebied, om vlotte doorgang te verzekeren (los van concrete omstandigheden)
- verbod op bedelen tijdens specifieke periodes/festiviteiten
- verbod op bedelen in gezelschap van minderjarigen/door minderjarigen
- verbod op bedelen met dieren
- verbod op bedelen ten voordele van anderen/georganiseerd bedelen
- verbod op bedelen door aan deuren te kloppen of aan te bellen
- verbod op 'verhulde' bedelarij

AANVAARDBAAR INDIEN NIET TE RUIM TOEGEPAST

- verbod op agressieve of opdringerige vormen van bedelarij
- verbod op bedelarij die de doorgang of het verkeer hindert; verbod op het veroorzaken van hinder door bedelarij
- verbod op bedelarij die de openbare orde, de veiligheid, de openbare rust en de gezondheid in gevaar brengt

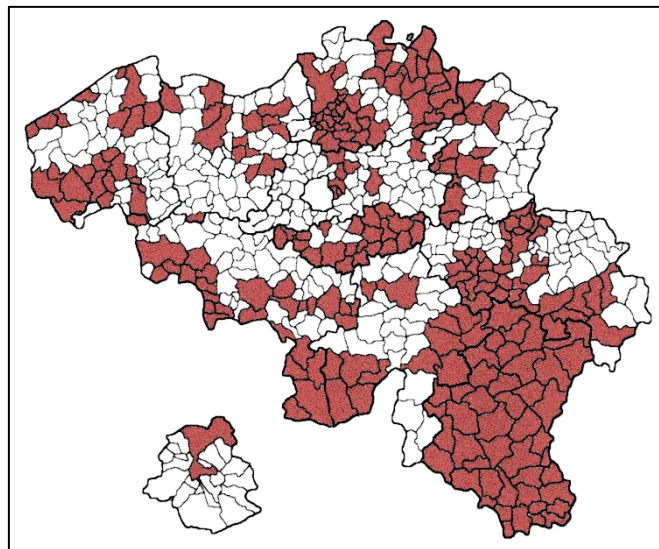
IV.3. HANDHAVING

Niet alleen moet een verbod op bepaalde vormen van bedelarij evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel, **ook bij de handhaving moet het evenredigheidsbeginsel nageleefd worden.** Zelfs wanneer het legitiem is voor lokale overheden om op te treden tegen bepaalde problematische vormen van bedelarij, moet er rekening gehouden worden met de situatie van manifeste kwetsbaarheid waarin de personen zich bevinden die afhankelijk zijn van bedelarij om in hun levensonderhoud te voorzien. Er moet dus over gewaakt worden dat boetes, inbeslagnames etc. geen disproportionele impact hebben op personen die van bedelarij afhankelijk zijn om in hun levensonderhoud te voorzien.

IV.4. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT BEPERKINGEN OP BEDELEN ZIJN WIJDVERSPREID

Uit ons onderzoek blijkt dat van de 581 steden en gemeenten in België, 305 steden en gemeenten een bedelreglement hebben. 253 hiervan bevatten minstens één bepaling die volgens onze analyse problematisch is vanuit het oogpunt van de rechtspraak. Dit betekent dat problematische bepalingen met betrekking tot bedelen een wijdverspreid fenomeen zijn in België. Onderstaande kaart toont de geografische spreiding van gemeenten met minstens één problematische bepaling. Problematische bepalingen komen in elke provincie voor. Het is opvallend dat in de provincie Luxemburg en langs de grens met Frankrijk bijna alle gemeenten minstens één problematische bepaling hebben.

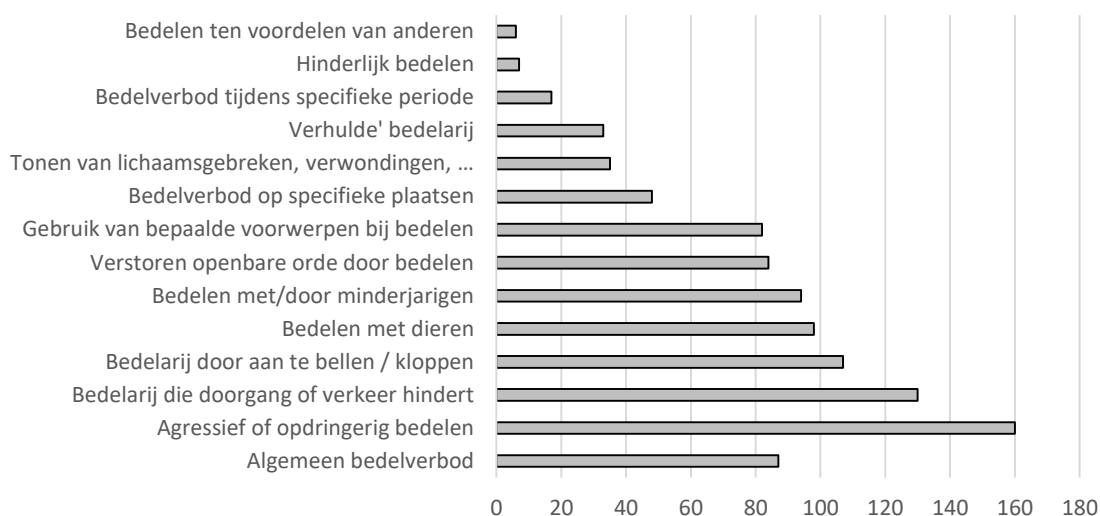
Figuur 1. De geografische spreiding van problematische bepalingen met betrekking tot een bedelverbod in België, 2022



De 581 steden en gemeenten in België, waarvan 253 met minstens één problematische bepaling over bedelarij. Gegevens van lente 2022.

Niet minder dan 87 gemeenten hebben een algemeen bedelverbod. Een algemeen bedelverbod is steeds in strijd met de mensenrechten. Daarnaast komen bepalingen met betrekking tot agressief of opdringerig bedelen, het hinderen van het verkeer of de doorgang, of het bedelen door aan te kloppen of aan te bellen, in meer dan 100 gemeenten voor. Bepalingen rond het georganiseerd bedelen of bedelen ten voordele van anderen, en het 'hinderlijk' bedelen, komen in minder dan 10 gemeenten voor.

Figuur 2. Het aantal gemeenten met een specifieke bepaling in verband met bedelarij, 2022



Noot: Deze grafiek toont het aantal gemeenten met een specifieke bepaling, inclusief gemeenten waar de bepaling niet per definitie problematisch is.

Heel vaak combineren gemeenten bepalingen met betrekking tot verschillende aspecten van het bedelen. Voor gemeenten met een bepaling, gaat het gemiddeld om drie soorten bepalingen per gemeente. In vijf gemeenten komen niet minder dan negen specifieke bepalingen met betrekking tot bedelen in het politie- of gemeentereglement voor, uit een totaal van 14 verschillende bepalingen die we in kaart hebben gebracht. Daarbij is het opvallend dat van de 87 gemeenten met een algemeen bedelverbod, 41 gemeenten nog minstens één andere bepaling rond bedelen in voege hebben.

Tabel 1. Aantal bepalingen met betrekking tot bedelen per gemeente, 2022

aantal bepalingen	aantal gemeenten	percentage
0	276	47,5
1	84	14,5
2	43	7,4
3	53	9,1
4	51	8,8
5	25	4,3
6	26	4,5
7	15	2,6
8	3	0,5
9	5	0,9
	581	100,0

Noot: In deze tabel wordt geen onderscheid gemaakt tussen het al dan niet problematische karakter van een bepaling

V. Aanbevelingen

V.1. DE INHOUD VAN BEDELREGLEMENTEN

Gemeenten zouden politiereglementen die bepalingen bevatten inzake bedelarij in overeenstemming moeten brengen met de vereisten van de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State (zie hierboven voor een overzicht van toelaatbare en ontoelaatbare bepalingen).

Wat de handhaving betreft, is het, omwille van de positie van financiële kwetsbaarheid waarin bedelaars zich bevinden, aanbevolen om niet te voorzien in boetes voor overtredingen van bedelreglementering of deze te beperken tot een symbolische euro, zoals in sommige gemeenten reeds het geval is (zie hierboven). Bepalingen die voorzien in de mogelijkheid tot inbeslagname van bedelinkomsten moeten geschrapt worden.

V.2. PROACTIEF TOEZICHT OP BEDELREGLEMENTEN

Hoewel enkele lokale bedelverboden succesvol werden aangevochten voor de Raad van State, heeft het huidige onderzoek aangetoond dat er in veel gemeenten nog steeds onwettige bepalingen inzake bedelarij van kracht zijn. In de praktijk lijkt het vooral af te hangen van de waakzaamheid van mensenrechtenorganisaties of lokale bedelverboden aangevochten worden wanneer zij worden aangenomen. Slechts in één van de zaken voor de Raad van State was een bedelaar zelf de verzoekende partij, en er zijn ons geen voorbeelden bekend van bedelaars die de wettigheid van lokale bedelverboden succesvol aanvochten voor de politierechtbank in de context van een beroep tegen een opgelegde sanctie. Dit zou het gevolg kunnen zijn van de gebrekkige toegang tot justitie voor personen in armoede in het algemeen en voor bedelaars in het bijzonder.

Naast het versterken van de toegang tot justitie voor personen in armoede, is het daarom aanbevolen dat de toezichthoudende overheden in deze context ook vaker een proactieve rol opnemen en optreden tegen te verregaande bedelverboden. Zowel de toezichthoudende overheden als de verenigingen van steden en gemeenten worden bovendien aanbevolen om lokale overheden te sensibiliseren over de beperkte omstandigheden waarin bij politiereglement beperkingen kunnen opgelegd worden aan bedelactiviteiten.

V.3. DE VOORKEUR VOOR BIJSTAND AAN PERSONEN

Het is een goede praktijk om in politiereglementen uitdrukkelijk te vereisen dat politieagenten in de eerste plaats bedelaars moeten oriënteren naar sociale hulp, zoals in sommige gemeenten reeds het geval is (zie hierboven). Algemeen gesproken vereisen de mensenrechten dat de principiële voorkeur gegeven wordt aan bijstand aan personen in armoede boven maatregelen die hun rechten beperken.¹⁶⁷ Ook geldt de voorkeur aan het maken van afspraken met bedelaars over het voorkomen van overlast voor derden, boven een repressieve aanpak.

Zeker voor gemeenten die geconfronteerd worden met aanzienlijke groepen van Roma bedelaars, is het ook aangewezen voor de politiediensten om te investeren in de communicatie met de betrokken

¹⁶⁷ EHRM, 26 oktober 2006, Wallová en Walla t. Tsjechië, nr. 23848/04, § 73-74.

personen.¹⁶⁸ Daarbij lijkt het in het bijzonder aangewezen om te voorzien in brugpersonen die in staat zijn in de taal van de betrokkenen – Romani, Roemeens, Bulgaars, Slovaaks, ... – met hen te communiceren. Dit laat niet alleen toe om een vertrouwensband te creëren die kan helpen bij het oriënteren naar sociale hulp, maar ook om de nodige afspraken te maken.

In bepaalde omstandigheden kan het, als laatste redmiddel, legitiem zijn voor lokale overheden om op te treden tegen bepaalde vormen van bedelarij die de openbare orde verstoren. Maar dit vormt slechts symptoombestrijding indien niet tegelijkertijd geprobeerd wordt om de grondoorzaak van de bedelarij aan te pakken. Als dit niet het geval is, zal repressie vaak niet effectief of zelfs contraproductief zijn, aangezien ze hooguit zal leiden tot een verplaatsing van de bedelactiviteiten in de ruimte¹⁶⁹ – mogelijk naar potentieel gevaarlijkere locaties of locaties waar toegang tot sociale voorzieningen en diensten minder verzekerd is.¹⁷⁰ Ergo kan repressie ook leiden tot een verschuiving naar schadelijkere activiteiten om in het levensonderhoud te voorzien (bijv. winkeldiefstal of prostitutie).¹⁷¹

V.4. HET AANPAKKEN VAN DE GRONDOORZAAK VAN BEDELARIJ

Onderzoek, zowel internationaal¹⁷² als betreffende Brussel¹⁷³, toont aan dat de grondoorzaak van bedelarij de situatie van extreme armoede is waarin de betrokken personen zich bevinden. Bedelarij vormt een overlevingsstrategie voor bedelaars om in hun onmiddellijke behoeften en deze van hun gezin te voorzien.¹⁷⁴ Een mensenrechtenbenadering van bedelarij vereist dan ook in de eerste plaats dat deze grondoorzaak wordt aangepakt, opdat personen in armoede niet afhankelijk zouden moeten zijn van bedelarij om in hun levensonderhoud te voorzien.¹⁷⁵ In dit verband moet ook gewezen worden op de verantwoordelijkheid van de overheid om *het recht om een menswaardig leven te leiden* te garanderen voor iedereen (artikel 23 Grondwet) en om personen in een situatie van kwetsbaarheid, die niet over de middelen beschikken om in hun essentiële behoeften te voorzien, te beschermen tegen omstandigheden van extreme armoede (artikel 3 EVRM).¹⁷⁶

Lokale overheden die geconfronteerd worden met bedelarij worden daarom aanbevolen om voldoende te investeren in sociale voorzieningen en in brugfiguren die kunnen bemiddelen met de betrokken personen om hen te kunnen leiden naar de relevante sociale voorzieningen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de verscheidenheid aan bedelaars en aan problematieken waarmee

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld de cel 'Herscham' binnen de Brusselse politie, die in contact probeert te treden met daklozen en bedelaars en hen richting de relevante sociale diensten en voorzieningen probeert te oriënteren, (CODE, op. cit. p. 50).

¹⁶⁹ R. Hopkins Burke, "The Regulation of Begging and Vagrancy: A Critical Discussion", Crime Prevention and Community Safety (2000), p. 43 op p. 50; S. Johnsen en S. Fitzpatrick, "The Use of Enforcement to Combat Begging and Street Drinking in England: A High Risk Strategy?", European Journal of Homelessness (2008), p. 191 op p. 199.

¹⁷⁰ Johnsen en Fitzpatrick, op. cit., p. 199; C. Herring, D. Yabrough en L.M. Alatorre, "Pervasive Penalty: How the Criminalization of Poverty Perpetuates Homelessness", Social Problems (2019), p. 1 op p. 10.

¹⁷¹ Johnsen en Fitzpatrick, op. cit., p. 199; Hopkins Burke, op. cit., p. 50.

¹⁷² Bijv. O. Bowling, "Strategies to address begging: local, national and international perspectives", Master thesis, University of Leeds (2018), p. 5; en Hopkins Burke, op. cit., p. 48-49.

¹⁷³ Adriaenssens en Hendrickx, op. cit., p. 37; CODE, op. cit., p. 37-38.

¹⁷⁴ CODE, op. cit., p. 37-38.

¹⁷⁵ Voor aanbevelingen in de strijd tegen armoede, op de verschillende bevoegdheidsniveaus, verwijzen we graag naar de tweejaarlijkse Verslagen die het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting opmaakt, in het bijzonder: het Verslag armoedebestrijding 2008-2009 – deel 2 Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede. Alle verslagen zijn beschikbaar op: <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/tweejaarlijks-verslag/>

¹⁷⁶ Bijv. EHRM (Grote Kamer), 21 januari 2011, M.S.S. t. België en Griekenland, nr. 30696/09, para. 263.

zij geconfronteerd worden¹⁷⁷ (dakloosheid, verslavingsproblematiek, aanwezigheid kinderen, ...), opdat de sociale steun hierop kan worden afgestemd. Specifiek wat betreft personen zonder een wettig verblijf – bijv. Romani EU-burgers die langer in het land blijven dan hun recht op kort verblijf van drie maanden onder de Europese vrij verkeerregels toelaat – is het bovendien belangrijk te waken over het bestaan een strikte scheiding ('firewall') tussen hulpverlening en immigratiediensten.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Bowling, op. cit., p. 23.

¹⁷⁸ FIRM, "Mensenrechten garanderen voor mensen zonder wettig verblijf", Mededeling van 15 juli 2021.

Annex

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE 8 OKTOBER 1997, NR. 68.735

In 1995 legt de gemeenteraad van de stad Brussel een verbod op voor de uitoefening van bedelarij op het volledige gemeentelijk grondgebied. De gemeenteraad motiveert zijn beslissing op basis van de toename van het aantal bedelaars, het georganiseerde karakter van het bedelen, het onveiligheidsgevoel en de hinder in drukbezochte handelswijken. Het verbod leest als volgt:

“Artikel 1 : Het is verboden zich over te geven aan bedelarij, al dan niet vergezeld van kinderen of door kinderen alleen, zowel op de openbare weg als op de plaatsen toegankelijk voor het publiek, of de liefdadigheid van de voorbijgangers of aanwezige personen op te wekken door het voorwenden van gebreken, verwondingen, verminkingen enz.

Artikel 2. Het is eveneens verboden aan de deuren aan te bellen of aan te kloppen om een aalmoes te krijgen.

Artikel 3. De inbreuken op de bepalingen van dit besluit zullen bestraft worden met politiestraffen”.

De *Ligue des droits de l’Homme* stelt beroep in bij de Raad van State en vordert de nietigverklaring van dit bedelverbod. Volgens deze organisatie zijn de aangewende middelen – een totaal verbod - onevenredig met het doel. Marginale omstandigheden worden gebruikt om een algemeen en absoluut verbod op de bedelarij op het grondgebied van de stad uit te vaardigen, terwijl zo’n maatregel enkel gewettigd kan zijn door behoeften inzake ordehandhaving en voorzover die evenredig is met het nagestreefde doel. Bovendien onderstreept de *Ligue des droits de l’Homme* dat de meeste personen die bedelen, dit doen uit noodzaak. Niet alle bedelaars kunnen verantwoordelijk worden gesteld voor marginale praktijken of feiten, die beperkt zijn in de ruimte en in de tijd. De repressieve en brutale middelen die de gemeenteraad aanwendt zijn het gevolg van een onaanvaardbare veralgemening en van een te simplistische redenering. Zo’n verbod houdt geen rekening met de omstandigheden die de uitoefening van de politiebevoegdheid kunnen rechtvaardigen en is kennelijk onevenredig met het aangegeven doel.

De Raad van State stelt inderdaad dat het besluit van de gemeenteraad kennelijk onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen. Het vernietigt daarom het bedelverbod.

De Raad wijst er vooreerst op dat bedelarij bij wet noch verboden is, noch bestraft wordt. Een gemeentelijke politieverordening kan de uitoefening van bedelarij belemmeren, maar alleen met maatregelen die vereist zijn voor de handhaving van de openbare orde, veiligheid, rust of gezondheid. De maatregelen moeten evenredig zijn met de vastgestelde of vermoedelijke verstoring.

Het concrete doel bestaat er hier in om een einde te maken aan de georganiseerde bedelarij en aan feiten die zich voordoen op bepaalde plaatsen (handelswijken) of op bepaalde momenten (wanneer er veel voetgangers zijn of ’s morgens). Een algemeen en permanent verbod op het uitoefenen van de bedelarij is dan ook onevenredig ten opzichte van de verstoring van de openbare orde, veiligheid en rust die erdoor zou zijn veroorzaakt en die alleen het gevolg is van bepaalde praktijken en van feiten die zich afspelen in een bepaalde ruimte en binnen een bepaalde tijd.

In 2011 keurt de gemeenteraad van Gent een politiereglement op de bedelarij goed. De gemeenteraad geeft daarvoor verschillende argumenten. Sinds de afschaffing van het vorige, algemeen bedelverbod (in 1998), is er een aanzienlijke toename van het aantal bedelaars. Per jaar worden ongeveer 50 processen-verbaal opgesteld, meer op jaarbasis dan in de volledige periode 1994-1998. Deze processen-verbaal slaan niet op feiten van bedelen als dusdanig, maar hoofdzakelijk op effectieve verstoringen van de openbare orde (agressief bedelen) en exploitatie van bedelarij. Het toegenomen bedelen blijkt niet beperkt tot bepaalde zones in het stadscentrum maar strekt zich evenzeer uit tot de periferie van het stadscentrum. De politie vermeldt ook een toename van klachten van handelaars en omwonenden inzake een toegenomen overlast door agressieve bedelarij en 'bedeltoerisme', vooral geconcentreerd in de 'kuip' van Gent, waar een aantal gekende plekken gesignaleerd worden waar vaak bedelaars zijn aan te treffen.

Volgens de gemeenteraad is het aangewezen om die vormen van bedelen te verbieden die verstoringen van de openbare orde of een vorm van overlast en verstoring van het veiligheidsgevoel meebrengen. Het gaat om bedelen door het opdringerig aanklappen van voorbijgangers, of het beïnvloeden van voorbijgangers door middel van de aanwezigheid van dieren. En algemeen gaat het om alle vormen van bedelen op plaatsen of op manieren die de doorgang van de voetgangers en weggebruikers bemoeilijkt.

Ook het aanspreken van de bestuurders van stilstaande of traag rijdende voertuigen op de rijbaan, meestal op grote kruispunten, is een ongewenste en storende vorm van bedelen. Dit hindert het verkeer. Deze vorm van bedelarij gebeurt vaak ten aanzien van files van voertuigen. Voetgangers bewegen zich tussen het verkeer of spreken de bestuurders aan. Ze veroorzaken hierdoor onoplettendheid of vergroten het risico op ongevallen.

In het belang van de openbare veiligheid tijdens de Gentse Feesten, waarin anderhalf tot 1,8 miljoen bezoekers te verwachten zijn, moet deze grote volkstoeloop maximaal beheersbaar zijn. Het is daarom aangewezen om elke vorm van bedelen te verbieden binnen de strikt omschreven Gentse-Feestenzone tijdens de Gentse-Feestenperiode.

De gemeenteraad is ook van mening dat het aanbellen of aankloppen aan woningen om een aalmoes te bekomen de openbare rust verstoort.

Het bedelverbod leest als volgt:

- 1. Het is op het ganse grondgebied verboden te bedelen op een agressieve manier, onder meer door het opdringerig aanklappen van voorbijgangers.*
- 2. Het is op het ganse grondgebied verboden bij het bedelen gebruik te maken van dieren.*
- 3. Het is op het ganse grondgebied verboden te bedelen op trottoirs waar de doorgang van voetgangers of de toegang naar gebouwen bemoeilijkt kan worden.*
- 4. Het is op het ganse grondgebied verboden te bedelen op de rijbaan of ten aanzien van de bestuurders of passagiers van voertuigen op de rijbaan, onder meer op of in de nabijheid van kruispunten.*
- 5. Het is verboden te bedelen in de Gentse-Feestenzone tijdens de Gentse-Feestenperiode, vastgelegd in de jaarlijkse Politieverordening Gentse Feesten.*
- 6. Het is op het ganse grondgebied verboden aan de deuren te bellen of te kloppen met het doel een aalmoes te bekomen.*
- 7. Overtreding van dit reglement wordt gesanctioneerd met een administratieve geldboete van 120 euro.*

De *Liga voor mensenrechten* vordert daarop de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit. Meteen kan al vermeld worden dat niet voldaan is aan de schorsingsvoorwaarden. Er volgt nog een vordering tot vernietiging, maar de Raad van State is daarin helaas van oordeel dat de *Liga voor mensenrechten* niet over een belang beschikt om te procederen. Daardoor is het moeilijk om in te schatten wat het oordeel ten gronde zou geweest zijn over het Gentse bedelverbod. Toch geeft het schorsingsarrest enkele aanwijzingen. Het loont dus de moeite om hier verder op in te gaan.

Schorsing van de tenuitvoerlegging is slechts mogelijk onder de dubbele voorwaarde dat (a) ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en (b) dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen. Het probleem stelt zich hier voornamelijk met de tweede voorwaarde. Het ideële belang van de *Liga voor mensenrechten* betreft de persoonlijke vrijheid van het individu. Volgens de Raad kan dat belang niet op een zodanig ernstige en moeilijk te herstellen wijze geschaad worden door het bedelverbod, dat het nadeel een schorsing kan verantwoorden in afwachting van een uitspraak over de gevorderde vernietiging ervan. Aan de tweede voorwaarde is dus niet voldaan en aldus wordt de schorsing sowieso verworpen. Toch is er nog relevante informatie te ontginnen over de eerste voorwaarde. De Raad is immers wel van mening dat de *Liga voor mensenrechten* ernstige middelen aanvoert die de vernietiging van de aangevochten beslissingen zouden kunnen verantwoorden.

De Liga voor mensenrechten werpt vier middelen op.

Eerste middel

Het eerste middel is eveneens in vier onderdelen opgedeeld. Het eerste onderdeel heeft betrekking op het feit dat de exploitatie van andermans bedelarij al voldoende beteugeld wordt door het strafwetboek. Een besluit van de gemeenteraad mag daarom geen verdere straffen opleggen. Maar volgens de Raad wordt dit niet beoogd door het besluit, dus is het onderdeel niet ernstig.

Een tweede onderdeel is gericht tegen het verbod om te bedelen in de Gentse-Feestenzone tijdens de Gentse-Feestenperiode. Het is volgens de *Liga voor mensenrechten* op geen enkele manier hardgemaakt dat er dan sprake is van een algemene storing van de openbare orde door de aanwezigheid van bedelaars. Een verbod op ook het niet-hinderlijk bedelen kan daardoor dus niet verantwoord worden.

Volgens de stad Gent daarentegen is het een internationaal gekend fenomeen dat politiereglementen de aanwezigheid van bedelaars trachten te organiseren of uit te sluiten in bepaalde zones in de periode waarin een stad een toeristisch hoogtepunt ondergaat. Er loopt dan veel meer volk op straat en aldus dienen alle risico's op maatschappelijke overlast zo goed mogelijk beheerst te worden.

De Raad stelt vooreerst dat de wet bedelarij niet verbiedt of bestraft. Dat sluit op zichzelf niet uit dat bedelarij aan beperkingen onderworpen wordt. Gemeenten dienen ten behoeve van de inwoners in een goede politie te voorzien "*met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen*". De Raad heeft steeds aangenomen dat de politiezaken die aldus aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten worden toevertrouwd, specifiek de materiële orde betreffen. Opdat de uitoefening van de algemene politiebevoegdheid naar recht verantwoord is, moeten voldoende aangetoonde, concrete

ordehandhavingsbehoeften voorhanden zijn. De genomen maatregelen moeten daarmee een redelijk verband van evenredigheid vertonen. Dat is een zaak van afwegen. De maatregel mag volgens de Raad *“niet meer pijn doen dan noodzakelijk is uit een oogpunt van herstel van de openbare orde”*. In zoverre het bestreden besluit ertoe zou strekken om uit overwegingen van toeristische aard het straatbeeld tijdens de Gentse Feesten vrij van bedelaars te houden, lijkt het niet de handhaving van de materiële openbare orde na te streven.

Volgens de Raad is het aan de stad Gent om de maatschappelijke overlast tijdens toeristische hoogtepunten als de Gentse Feesten zo goed mogelijk te beheersen. Dat betekent echter niet automatisch dat het nodig is om niet alleen agressief bedelen, maar zonder meer élk bedelen te verbieden. Het argument als zou het betrokken verbod *“in het belang van de bedelaars”* zijn, lijkt op het eerste gezicht geen overweging die bij het aannemen van het verbod aan bod kwam. Het tweede middelonderdeel komt in de gegeven omstandigheden ernstig voor.

Een derde onderdeel noemt het verbod op bedelen door gebruik te maken van dieren disproportioneel. Het is bovendien in strijd met de persoonlijke vrijheid van het individu. Tevens wordt betwist dat bepaalde manieren van bedelen op het hele grondgebied worden verboden, terwijl vooral het bedelen in de winkelstraten en het centrum van de stad, dan wel op de toegangswegen beoogd wordt.

De Raad gaat eerst in op het gebruik van dieren bij het bedelen. De betrokken overlast houdt verband met de bedreiging die van de dieren kan uitgaan en met de belemmering van de doorgang op voetpaden en voor winkels. Geen van beide argumenten kan overtuigen. Het eerste lijkt rekening te houden met een onrealistisch gevaar, het tweede met een gevaar dat al bezworen wordt door het verbod om de doorgang op trottoirs te versperren. Het is weinig waarschijnlijk dat een bedelaar die milddadigheid verwacht, zijn dier gebruikt om de potentiële gever af te schrikken. Alleszins doet het administratief dossier er niet van blijken dat reeds praktijken in die zin werden vastgesteld. Het bedelverbod verbiedt al in het algemeen om te bedelen op trottoirs waar de doorgang bemoeilijkt kan worden. Het komt dus nodeloos verregaand over om supplementair ook nog een permanent verbod, geldend voor het ganse grondgebied, in te stellen op het gebruik van dieren bij het bedelen.

Vervolgens gaat de Raad in op het verbod op bedelen voor het hele grondgebied. Het betreft het verbod om te bedelen op trottoirs waar de doorgang van voetgangers of toegang naar gebouwen bemoeilijkt kan worden en het verbod om te bedelen op de rijbaan. Hoewel het verbod geldt op het hele grondgebied, is dit volgens de Raad niet onevenredig. Het gaat om fenomenen waaraan een orde verstorend karakter vrij inherent lijkt en die zich ook buiten locaties in het stadscentrum zouden manifesteren. Immers deed de politie vaststellingen van verstoring van de openbare orde op of nabij de kruispunten van de inkomende en uitgaande assen, in *“de kuip van Gent”* en erbuiten. Dit is niet minder dan dertig straten. Het middelonderdeel is (alleen) ernstig in zoverre het betrekking heeft op het verbod op bedelen met dieren.

Een vierde onderdeel focust op het verbod om aan te bellen of te kloppen met het oog op het krijgen van een aalmoes. Dit gedrag is volgens de *Liga voor mensenrechten* geenszins te vatten onder de openbare overlast.

De Raad volgt die zienswijze en stelt dat hoewel de lat qua ordeverstoring verlaagd is door de wetgever, dit niet betekent *“dat ze nu op de grond ligt”*. Gemeenten zijn voortaan niet toegelaten om eender welke gedraging die onbehaaglijk stemt of ongewenst voorkomt als overlast te bestempelen en dan te verbieden.

Het aanbellen of aankloppen aan een deur lijkt niet op zichzelf de openbare rust te kunnen verstoren. Bovendien verschaft het administratief dossier geen enkel concreet element dat doet blijken dat enig problematisch aanbel- of aanklopedrag van bedelaars werd vastgesteld of redelijkerwijs vermoed mag worden. Op het eerste gezicht is dan ook niet de minimaal vereiste feitelijke grondslag voorhanden voor het principieel verbod om aan de deuren te bellen of te kloppen met het doel een aalmoes te bekomen. Dat een dergelijk verbod ook elders in politiereglementen, zoals te Antwerpen, voorkomt, verhelpt dat niet. Het onderdeel is ernstig.

Tweede middel

Een tweede middel is gericht tegen het verbod op bedelen waar de doorgang op trottoirs of de toegang naar gebouwen *kan* worden bemoeilijkt. Het zou onduidelijk zijn wanneer daarvan sprake is, zodat de bepaling niet kan worden nageleefd en zodat het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel geschonden worden.

Of het bedelen al dan niet hinderlijk is en de doorgang op het voetpad of de toegang tot gebouwen kan bemoeilijken, moet volgens de Raad steeds *in concreto* worden uitgemaakt. Het hangt inderdaad af van plaats, tijd, aantal voetgangers, breedte deur, breedte voetpad, enzovoort. Dat de bedoelde obstructie noodzakelijkerwijs een kwestie van context is, betekent geenszins dat het onmogelijk is de bepaling na te leven. Het betekent evenmin dat het voor de betrokken burger onvoorzienbaar zou zijn waartoe hij gehouden is. Het middel is niet ernstig.

Derde middel

In een derde middel noemt de *Liga voor mensenrechten* de redelijkheid, realiteitszin en de evenredigheid ver te zoeken. De verwerende partij weet immers goed dat de maatregel weinig tot geen nut heeft *“daar de personen die men beoogt te beboeten, geen identiteitsbewijs kunnen voorleggen of geen gekend adres hebben”*.

Volgens de Raad bekritiseert het middel in essentie dat voor een repressieve aanpak werd gekozen, eerder dan *“de doorstroom naar dienstverlening in deze te bevorderen”*. In de huidige stand van de procedure lijkt dit opportunitetskritiek te behelzen, die niet de onwettigheid van de bestreden beslissing kan aantonen. Het middel is niet ernstig.

Vierde middel

In een vierde middel wordt aangevoerd dat, in de geest van artikelen 30 en 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, de bedelarij in de eerste plaats *“op een sociaal helende manier”* moet worden aangepakt. Door het verschijnsel van de bedelarij op een repressieve manier te beteugelen worden die artikelen geschonden.

Overeenkomstig de artikelen 30 en 31 verbinden de verdragsluitende partijen zich om maatregelen te nemen om de daadwerkelijke toegang te bevorderen tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen te bevinden. Ze verbinden zich ook om maatregelen te nemen die tot doel hebben de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen,

de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, en de huisvestingskosten haalbaar te maken voor wie niet over voldoende middelen beschikt.

De Raad ziet niet in op welke wijze het politiereglement op de bedelarij voormelde verdragsbepalingen zou schenden. Het middel is niet ernstig.

De stad Namen neemt in 2014 een gemeentelijke verordening over bedelarij aan voor de duur van twaalf maanden. De stad motiveert de beslissing op basis van een aantal incidenten en klachten over deze praktijk, het onveiligheidsgevoel dat bedelen met zich meebrengt en het georganiseerde karakter van de bedelarij. De regeling bevat een algeheel bedelverbod op vele plaatsen van de stad. Bovendien is het op het gehele grondgebied verboden om:

- te bedelen in gezelschap van een minderjarige onder de zestien jaar;
- te bedelen met fysieke en verbale agressie;
- te bedelen in gezelschap van een dier dat potentieel gevaarlijk is of dreigt te worden;
- te bedelen op een manier die de doorgang van voorbijgangers belemmert;
- te bedelen bij de ingang van openbare of particuliere gebouwen en op een manier die de toegang belemmert;
- te bedelen op rijbanen en kruispunten.

Een particulier in armoede, ondersteund door twee verenigingen, wil de toepassing van deze regelgeving schorsen. De verzoekers roepen onder meer het recht in om bedelarij te kunnen uitoefenen.

De Raad van State schorst de bepaling betreffende een verbod op bedelen op openbare plaatsen. Eveneens schorst de Raad de bepalingen betreffende een verbod op bedelen met een minderjarige onder de zestien jaar en het verbod op bedelen met een dier dat potentieel gevaarlijk is of dreigt te worden.

De Raad buigt zich eerst over de ontvankelijkheid van de vordering en oordeelt dat de vordering van de *vzw Luttés, Solidarités, Travail* ontvankelijk kan zijn gezien haar maatschappelijk doel. Een uitspraak over de ontvankelijkheid van de vordering van de *Liga voor Mensenrechten* blijft helaas uit, vermoedelijk om niet in te gaan tegen de rechtspraak van de XIIe Nederlandstalige Kamer die een verzoek tot vernietiging van de *Liga voor mensenrechten* onontvankelijk verklaarde betreffende een gelijkaardige verordening van de stad Gent en betreffende een verordening in Brugge die alcoholgebruik in het openbaar beperkte.¹⁷⁹

Eerste middel

Een eerste middel houdt verband met de waardigheid van de mens. Volgens de verzoekers is het voor vele mensen onmogelijk om een leven te leiden dat overeenstemt met de menselijke waardigheid. Het bedelverbod zou een achteruitgang betekenen voor de mensen die voor hun overleven een beroep moeten doen op bedelarij als hun laatste redmiddel.

De Raad bevestigt dat bedelen, in de afwezigheid van betere oplossingen, kan helpen om bestaansmiddelen te verwerven, noodzakelijk voor het recht op een leven conform de menselijke waardigheid. Dit recht impliceert echter niet dat er geen beperkingen kunnen gesteld worden aan het bedelen. Het eerste middel is niet ernstig.

¹⁷⁹ RvS 18 maart 2014, nr. 226.783 en RvS 18 maart 2014, nr. 226.784.

Tweede middel

Een tweede middel stelt dat het verbod niet past binnen de doelstellingen van veiligheid en bescherming van de openbare orde. Het echte doel zou zijn om voorbijgangers geen schuldgevoel te geven en winkelluitbaters tevreden te stellen, alsook om bedelaars in het algemeen af te schrikken. Ook zou het verbod gericht zijn tegen georganiseerde bedelarij, hoewel hiervoor geen duidelijke definitie is. Vervolgens stellen de verzoekers dat het verbod op commerciële plaatsen te algemeen is. Bovendien zijn de straffen buitenproportioneel (o.a. gevangenisstraffen en geldboetes). Tot slot stellen de verzoekers dat het verbod ervoor kan zorgen dat kinderen van hun ouders worden gescheiden of (voor kinderen jonger dan een jaar) samen met hen in de gevangenis belanden.

De Raad merkt op dat bedelarij op zich noch verboden noch strafbaar is, maar dat gemeenten deze praktijk wel kunnen beperken op basis van hun politiebevoegdheden. Bedelarij kan op zich niet worden beschouwd als een verstoring van de openbare orde. Er zijn echter een aantal problemen verbonden aan sommige praktijken van bedelarij die de openbare orde bedreigen. Het is dus legitiem van de stad Namen om verbodsmaatregelen aan te nemen in een aanzienlijk deel van zijn grondgebied. Het probleem stelt zich hier volgens de Raad voornamelijk met de duur van het verbod. Twaalf maanden overschrijdt de grenzen van de noodzaak voor dergelijke maatregelen. Op dat vlak is het middel ernstig.

Inzake het verbod op bedelen met een minderjarige onder de zestien jaar, ziet de Raad van State niet in hoe dit enkele feit de openbare orde in gevaar zou brengen. Ook op dit vlak is het middel ernstig.

De Raad ziet echter geen probleem wat betreft de straffen en beschouwt deze dus niet als buitenproportioneel. Op dit vlak is het middel niet ernstig. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid dat kinderen van hun ouders worden gescheiden.

Derde middel

Een derde middel heeft betrekking op onduidelijkheden in het bedelverbod.

De Raad meent dat het verbod grotendeels helder is. Toch is er een gebrek aan precisie bij het verbod op bedelen met een dier dat potentieel gevaarlijk is of dreigt te worden. Het is immers niet duidelijk of iemand mag bedelen met een hond of niet. Een hond kan altijd als gevaarlijk beschouwd worden, hoewel de meeste honden geen gevaar vormen. Het middel is op dat vlak ernstig.

Vierde middel

Een vierde middel houdt verband met de vrijheid van meningsuiting, maar wordt niet als ernstig beschouwd door de Raad.

Na deze uitspraak diende de Raad zich nog te buigen over het verzoek tot vernietiging, maar die procedure werd in 2016 stopgezet.

Bronnenlijst

Adriaenssens, S., en Hendrickx, J., "Street-level Informal Economic Activities: Estimating the Yield of Begging in Brussels", *Urban Studies* (2011), p. 23.

Amnesty International, "Sweden: A Cold Welcome – Human Rights of Roma and Other 'Vulnerable EU Citizens' at Risk", *Onderzoeksrapport* (2018).

Baker, D.J., "A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging", *The Journal of Criminal Law* (2009), p. 212.

Beckett, K., en Herbert, S., "Penal Boundaries: Banishment and the Expansion of Punishment", *Law & Social Inquiry* (2010), p. 1.

Bowling, O., "Strategies to address begging: local, national and international perspectives", *Master thesis*, University of Leeds (2018).

Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., en Pleace, N., "Homelessness and Homelessness Policies in Europe: Lessons from Research", *Rapport voorbereid voor de European Consensus Conference on Homelessness* (2010).

Clé, A., en Adriaenssens, S., "Bedelarij onderzocht – Een beknopte samenvatting van het onderzoek", *EHSAL* (2007).

Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (ADI-ROM), *Thematic report on legislation and policies related to begging, with a special focus on children* (2023), CM(2022)194-asdd2-final.

Coordination des ONG pour les droits de l'enfants (CODE), *Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms* (2004).

Defence for Children – ECPAT, "Vulnerability of Bulgarian and Romanian Children to Trafficking in The Netherlands and in Brussels", *Onderzoeksrapport* (2014).

EHRM, 19 januari 2021, *Lacatus t. Zwitserland*, nr. 14065/15.

EHRM, 26 oktober 2006, *Wallová en Walla t. Tsjechië*, nr. 23848/04.

EHRM (Grote Kamer), 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, nr. 30696/09.

FEANTSA, "Criminalising homeless people – banning begging in the EU", *Rapport* (2015).

FIRM, "Mensenrechten garanderen voor mensen zonder wettig verblijf", *Mededeling van 15 juli 2021*.

Fitzpatrick, S. en Jones, A., "Pursuing Social Justice or Social Cohesion?: Coercion in Street Homelessness Policies in England", *Journal of Social Policy* (2005), p. 389.

Foyer, *Roma in Beweging* (2014), *Samenvatting*, beschikbaar op https://roma.foyer.be/?page_id=1703.

Ganty, S., "The Double-Edged ECtHR Lacatus Judgment on Criminalisation of Begging: Da Mihi Elimo Sinam Proper Amorem Dei", *European Convention on Human Rights Law Review* (2021), p. 393.

Heri, C., "Beg your pardon! Criminalisation of poverty and the human right to beg in Lacatus v. Switzerland", *Strasbourg Observers*, 10 februari 2021.

Hermer, J., *Policing Compassion*, Hart Publishing (2019).

Herring, C., Yabrough, D. en Alatorre, L.M., "Pervasive Penalty: How the Criminalization of Poverty Perpetuates Homelessness", *Social Problems* (2019), p. 1.

Hopkins Burke, R., "The Regulation of Begging and Vagrancy: A Critical Discussion", *Crime Prevention and Community Safety* (2000), p. 43.

Horgen Friberg, J., "Poverty, networks, resistance: The economic sociology of Roma Migration for Begging", *Migration Studies* (2020), p. 228.

HvB Brussel (14^{de} Kamer), 26 mei 2010, beschikbaar op <http://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/bedelarij/hof-van-beroep-brussel-26-mei-2010/>.

Johnsen, S., en Fitzpatrick, S., "The Use of Enforcement to Combat Begging and Street Drinking in England: A High Risk Strategy?", *European Journal of Homelessness* (2008), p. 191.

Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, december 2013, Standpunt Bedelen met Kinderen.

Lavrysen, L., "Persoonlijke autonomie, menselijke waardigheid en het recht om te bedelen", *Tijdschrift Grondrechten en armoede* 2021, nr 2.

Mensenrechtencommissaris Raad van Europa, 16 juli 2015, "Time to debunk myths and prejudices about Roma migrants in Europe", *Human Rights Comment* van 16 juli 2015.

Myria, "Bedelaars in de handen van mensensmokkelaars", *Jaarrapport Mensenhandel en Mensensmokkel* 2016.

Parlementaire Vergadering Raad van Europa (PACE), "Roma Migrants in Europe", *Aanbeveling* 2003 (2012).

Reinhard, D., "How Much Do They Make? A Systemic Review of Income Generated From Begging", *International Criminal Justice Review* (2021), p. 1.

RvS, 8 oktober 1997, VZW Ligue des droits de l'homme t. de Stad Brussel, nr. 68.735.

RvS, 18 maart 2010, BVBA Belgium Business Company t. de Stad Bilzen, nr. 202.037

RvS, 14 februari 2012, VZW Liga voor Mensenrechten t. de Stad Gent, nr. 217.930.

RvS, 18 maart 2014, VZW Liga voor Mensenrechten t. de Stad Gent, nr. 226.783.

RvS, 6 januari 2015, Pietquin, VZW Ligue des droits de l'homme en VZW Luttes, Solidarités, Travail t. de Stad Namen, nr. 229.729.

RvS, 22 januari 2016, Pietquin, VZW Ligue des droits de l'homme en VZW Luttes, Solidarités, Travail t. de Stad Namen, nr. 233.595.

Sandberg, K., Voorzitter van het VN-Kinderrechtencomité, brief van 17 juni 2013, beschikbaar op http://www.dgde.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=e7e4f6542865e7a74c836f406a7214d6ec5ffa02&file=fileadmin/sites/dgde/upload/dgde_super_editor/dgde_editor/documents/actualites/Letter_to_Belgian_Organizations.pdf.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Het Verslag armoedebestrijding 2008-2009 – deel 2 Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede, 2009.

Vandennieuwenhuysen, E., “Annotatie bij EHRM 29 januari 2021, Lacatus t. Zwitserland”, Rechtskundig Weekblad (2023), p. 781.

VN-Kinderrechtencomité, 28 februari 2019, Concluding Observations over België, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6.

VN-Kinderrechtencomité, 18 juni 2010, Concluding Observations over België, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4.

Vred. Moeskroen-Komen-Waasten (zetel Komen-Waasten), 12 april 2010, *JLMB* 2012/26, 1220.

Vred. Aalst (1^e kanton), 12 mei 2015, *Huur* 2016/1, 34.

Warnez, B., *De Lokale Bestuurlijke Ordehandhaving in Vlaanderen*, die Keure (2020).



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Victor Hortaplein 40 bus 40, 1060 Brussel (Sint-Gillis)

www.armoedebestrijding.be



[@Luttepauvrete](https://twitter.com/Luttepauvrete)

FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE BESCHERMING EN DE BEVORDERING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS

Leuvenseweg 48, 1000 Brussel

www.federaalinstituutmensenrechten.be



[@FIRM IFDH](https://twitter.com/FIRM_IFDH)