



LIGA VOOR MENSENRECHTEN

Gent, mei 2012

Gemeentelijke Administratieve Sancties

Standpunt & Aanbevelingen - Liga voor Mensenrechten

Door de wet van 13 mei 1999¹, gewijzigd in 2004² en 2005³, kregen de lokale besturen de mogelijkheid om vormen van 'openbare overlast' en 'kleine criminaliteit' aan hun plaatselijke politieverordeningen toe te voegen en zelf administratief af te handelen. Deze bevoegdheid zit onder meer vervat in artikel 119bis en 119ter van de nieuwe gemeentewet, wat betreft de toepassing van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) en de bemiddeling tijdens de GAS-procedure.

De Liga voor Mensenrechten wil via deze weg graag haar standpunt uiteenzetten en, waar mogelijk, haar aanbevelingen formuleren. Zij hoopt zo de aandacht van de minister, en alle politieke partijen, te vestigen op de mogelijke gevaren en tekortkomingen van de GAS-wet.

1. Scheiding der Machten

Sinds de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties hebben de steden en gemeenten een zeer verregaande autonomie gekregen om overlast op een efficiënte en snelle manier aan te pakken. Sterker nog, het lokaal niveau dient zijn verantwoordelijkheid op te nemen op vlak van veiligheid. De steden en gemeenten hebben de hele bestuurlijke strafrechtsketen in handen en hiermee wordt een basisprincipe van de democratische rechtsstaat geschonden, m.n. het principe van de scheiding der machten.

De bevoegdheden waarover de gemeenten en de steden vandaag beschikken zijn zowel 'wetgevend', 'rechterlijk' als 'uitvoerend' van aard. Zo beslissen de steden en gemeenten eerst welke gedragingen met een administratieve sanctie kunnen worden bestraft. Deze gedragingen worden vervolgens opgenomen in hun politieverordening. Daarnaast kunnen steden en gemeenten ook optreden als vaststeller van de inbreuken op hun politiereglementen. Tevens treden steden en gemeenten op als rechter op het vlak van de bemiddeling, de opportuniteit van de vervolging en de aard van de sanctie. De steden en gemeenten vervullen zowel de rol van het openbaar ministerie als van de rechter ten gronde. Ten slotte komt de

¹ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999

² Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

³ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

boete, die de sanctionerende ambtenaar als rechter oplegt, rechtstreeks de gemeentekas ten goede. Hierdoor ontstaat een terechte vrees voor belangenvermenging.

De opheffing van het principe van de scheiding der machten houdt in dat ook de bescherming tegen eventueel misbruik of machtsoverschrijding overboord wordt gegooid.

De wetgever laat aan de steden en gemeenten de keuze om al dan niet gebruik te maken van de gemeentelijke administratieve sancties. Een aantal steden gemeenten besloten, net omwille van die schending van de scheiding der machten, geen GAS-beleid in te voeren. Kortom, gemeentelijke administratieve sancties moeten uitgesproken worden **door onafhankelijke rechters, met respect voor de fundamentele vrijheden, en na een eerlijk proces.**

Aanbeveling:

- Door middel van afspraken tussen de gemeenten of de steden en het gerechtelijk arrondissement, om de bestraffing van overlast in handen van het lokaal parket te laten, kan vermeden worden dat steden en gemeenten de rechterlijke taak op zich nemen.
- Een limitatieve lijst van overlastfenomenen kan deels soelaas brengen. Aan de hand van dergelijke lijst kunnen steden en gemeenten niet langer zelf beslissen wat onder overlast valt. Hierdoor valt de taak als wetgever weg. Steden en gemeenten kunnen enkel kiezen uit een reeks gedragingen die de wetgever hen presenteert.

2. 'Overlast'

De gemeentelijke administratieve sancties werden ingevoerd om 'overlastfenomenen', en later ook 'kleine criminaliteit'⁴, aan te pakken. Jammer genoeg is de term 'overlast' noch gedefinieerd in de reglementering, noch bestaat er een lijst van handelingen die onder overlast⁵ kunnen vallen. Hierdoor hebben steden en gemeenten de autonomie om het eigen reglement, in alle subjectiviteit, inhoudelijk vorm te geven.

De wetgever heeft het beteugelen van 'openbare overlast' dus toegevoegd aan de bevoegdheden van de steden en de gemeenten (art. 135, §2 NGW), zonder het begrip overlast verder te verklaren. In de omzendbrief OOP 30bis⁶ kan enkel een vage beschrijving worden teruggevonden: *'Openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan de openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid'*.

De omschrijving is vaag en zorgt daarom voor verwarring en onzekerheid. Het gebruik van vage terminologie in reglementering, zeker als ze bestraffend is, is niet zonder gevaren. Het gevaar bestaat er in dat steden en gemeenten ook dagdagelijkse gedragingen gaan criminaliseren. 'Overlast' is immers een koepelterm die zowel strafbare als andere handelingen bevat. Bovendien hangt de invulling van het

⁴ Wetswijziging van de Nieuwe Gemeentewet van 17 juni 2004

⁵ De term 'overlast' slaat in deze tekst zowel op overlastfenomenen als op kleine criminaliteit

⁶ Omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (B.S., 21 januari 2005)

begrip af van persoon tot persoon, het is een realiteit die voor iedereen anders is. Wat voor de ene burger als storend wordt ervaren, is dat niet noodzakelijk voor de andere. Deze ervaring hangt sterk samen met de tolerantiedrempel van de betrokken personen. En leidt de criminalisering van dagdagelijkse handeling niet juist tot een daling van het tolerantieniveau?

Daar waar criminaliteit een *objectief* gegeven is – begrensd door het strafwetboek - is het begrip overlast van *subjectieve* aard. De rechtszekerheid komt hierdoor in het gedrang en willekeur loert om de hoek. De vraag kan gesteld worden of de feiten die de steden en de gemeenten beteugelen ook die feiten zijn die door burgers als overlast worden ervaren?

De Liga voor Mensenrechten is ervan overtuigd dat een limitatieve lijst⁷ van gedragingen, die vatbaar zijn voor een administratieve sanctie, een meerwaarde kan zijn voor de gemeenten en steden én voor de burgers. Steden en gemeenten kunnen uit deze limitatieve lijst kiezen welke gedragingen zij zullen opnemen in hun politieverordening en sanctioneren met een gemeentelijke administratieve sanctie. Hierdoor krijgen steden en gemeenten de kans om te differentiëren en in te spelen op de context. Daarnaast kan ook een limitatieve lijst worden opgesteld van gedragingen die nooit als overlast kunnen worden beschouwd. Dergelijke lijst bepaalt de grenzen en voorkomt willekeur. Dit kan de burgers alleen maar ten goede komen.

Aanbeveling:

- Exhaustieve/limitatieve lijst met de gedragingen die openbare overlast kunnen vormen en die het onderwerp kunnen zijn van een administratieve sanctie. De gemeenten en steden kunnen vervolgens beslissen welke fenomenen zij uit de limitatieve lijst kiezen en opnemen in hun politieverordening/GAS-reglement.
Zo blijven steden en gemeenten (1) hun autonomie behouden, (2) kan er gedifferentieerd worden, (3) wordt er 'maatwerk' toegelaten, (4) behoudt men de aandacht voor het contextgebonden kenmerk van 'overlast', (5) laat men toe om specifiek per gemeente rekening te houden met de plaatselijke noden.
- Een limitatieve lijst van gedragingen die nooit als 'overlast' kunnen worden beschouwd en logischerwijs nooit in aanmerking kunnen komen voor een gemeentelijke administratieve sanctie.
- De lijst moet flexibel genoeg zijn om te kunnen inspelen op recente fenomenen en ontwikkelingen. Hierbij denkt de Liga aan een periodieke evaluatie van de lijst. Aan de hand van deze evaluatie kan worden nagegaan of de lijst dient te worden aangepast of aangevuld.

3. Doelstelling wetgever

⁷ Een limitatieve lijst is een bruikbare werkwijze, in Nederland maakt men al jaren gebruik van een limitatieve lijst van overlastfenomenen. De lijst werd samengesteld op basis van vier criteria: 1) het moet gaan om een gedraging die zich afspeelt in een openbare ruimte, 2) de feiten moeten geschikt zijn voor een bestuurlijke handhaving. Het dient te gaan om feiten met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft. 3) Er mag geen sprake zijn van 'gevaarzettend karakter van de feiten' want dan is enkel een strafrechtelijk optreden gepast, 4) het mag een gedraging zijn waarbij het risico op escalatie erg groot is of waarbij een politieoptreden gewenst is.

De wet had een tweezijdig doel voor ogen. Enerzijds was het doel van de wetgever om het veelvoorkomend gevoel van straffeloosheid bij de burger tegen te gaan. Anderzijds wou de wetgever het parket ontlasten door desbetreffende bevoegdheden door te schuiven naar de steden en de gemeenten⁸. Beide doelstellingen zijn nauw met elkaar verbonden. Het parket heeft maar een beperkt aantal middelen voorhanden waardoor de zogenaamde overlastmisdrijven en/of vormen van 'kleine criminaliteit' geen prioriteit vormden. De (alle?) strafrechtelijke inbreuken die steden en gemeenten dus hadden opgenomen in hun politieverordeningen werden systematisch geseponeerd.

3.1. Ontlasting van de parketten

Een van de doelen van de wetgever voor de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties bestond in het ontlasten van het parket door de bevoegdheden voor de beteugeling van lokale overlastfenomenen door te schuiven naar de steden en de gemeenten. De beperkte middelen van het parket zouden hierdoor efficiënter kunnen worden ingezet.

De ontlasting van het Openbaar Ministerie roept twee vragen op:

- (1) Hoe kan er sprake zijn van ontlasting van de parketten indien de overlastdossiers stelselmatig geseponeerd worden?
- (2) Slaagt dit nieuwe handhavingsapparaat er in om de parketten te ontlasten?

In 2004 werden in eerste instantie enkele inbreuken op de strafwet gedepenaliseerd. In de praktijk bleek het toepassingsgebied van de GAS-wet namelijk te beperkt te zijn, doordat de meeste vormen van kleine criminaliteit of overlast al door een wet of decreet strafbaar werden gesteld. De GAS-wet stelt dat er slechts administratieve sancties kunnen worden opgelegd voor feiten die niet al in een wet of decreet strafbaar worden gesteld. In 2005 kwam er al snel een reparatiewet⁹. Doordat onder meer vandalisme en nachtlawaai uit de strafwet werden gehaald, konden deze feiten in bepaalde steden en gemeenten niet meer bestraft worden. De invoering van de GAS-wet is een vrije keuze voor de steden en gemeenten. Steden en Gemeenten die beslisten om deze gedragingen niet op te nemen in hun politieverordening of geen gebruik maakten van de gemeentelijke administratieve sancties, konden deze feiten niet langer bestraffen, omdat deze niet meer in het strafwetboek stonden. Dit kon leiden tot hachelijke situaties. De reparatiewet van 2005 hervormde de meeste gedepenaliseerde strafwetsinbreuken tot zogenaamde 'gemengde inbreuken'.

Doordat het parket voor de categorie 'zware gemengde inbreuken' nog steeds actief moet handelen, kan men zich de vraag stellen of het doel van de wetgever wel bereikt wordt. Het parket moet immers voor dergelijke inbreuken steeds expliciet groen licht geven aan de steden en gemeenten alvorens deze kunnen overgaan tot het opleggen van een administratieve sanctie. De facto komt er dus een taak bij voor de parketmagistraat, want voor elke diefstal die hij doorgaans zou seponeren, moet hij nu telkens de overweging maken of een administratieve sanctie niet beter geschikt is. Daarenboven is het parket "verplicht" om voorrang te geven aan relatief onbelangrijke zaken, want indien het parket geen beslissing neemt binnen de twee maanden kan de gemeente geen administratieve boete meer opleggen.

⁸ Parl. St. Kamer 2031/1-98/99. Memorie van toelichting.

⁹ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), B.S., 29 juli 2005

Hieruit blijkt dus bijgevolg dat de uiteindelijke finaliteit niet wordt verwezenlijkt. Het lijkt er echter sterk op dat de eigenlijke finaliteit van de wetgever er in bestond de steden en gemeenten meer gezag over het lokale veiligheidsbeleid te geven.

3.2. Verminderen van het gevoel van straffeloosheid

Zoals hoger vermeld was het tweede doel van de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, het tegengaan van het gevoel van straffeloosheid bij de burger

Men kan naast het begrip overlast ook de noodzaak tot bestraffing ervan en de beheersbaarheid ervan in vraag stellen. Tot nu toe werden in verband met overlast andere strategieën toegepast, die evenzeer de leefbaarheid van steden en gemeenten tot doel hadden. Zo werd er meer energie gestoken in preventie, bemiddeling en gedogen dan in repressie. Een aantal steden en de gemeenten die GAS niet toepassen geven de voorkeur aan preventieve alternatieven, onder meer door het inzetten van stadswachten.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat repressieve maatregelen overlast zullen doen verdwijnen of zelfs beheersbaar zullen maken. Het gevoel van straffeloosheid bij de burgers kan misschien verminderen door het opleggen van administratieve sancties. Maar wat doet men met het onveiligheidsgevoel bij de burgers? Dat gevoel blijft immers bestaan omdat de oorzaak niet wordt aangepakt.

4. Nood aan wetenschappelijk onderzoek/evaluatie

Steeds meer gemeentebesturen maken gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties. Volgens cijfers van de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten (VVSG) pasten in juni 2011 reeds een kleine 80 % van de Vlaamse steden en gemeenten GAS toe. Sedert juni 2011 is het aantal, steden en gemeenten die voordien geen gebruik maakten van GAS, afgenomen.

GAS zit duidelijk in de lift. Naar aanleiding van de uitbreiding van de GAS-wetgeving kan een evaluatie van de toepassing en de effecten van de gemeentelijk administratieve sancties nuttig zijn. Regelgeving kan een sturende werking bieden, maar de zij moet van tijd tot tijd worden getoetst. Indien de regelgeving haar doel voorbijschiet, moet er ingegrepen worden.

Momenteel is er geen de(r)gelijk recent wetenschappelijk onderzoek voorhanden. Integendeel, er heerst grote onduidelijkheid over de effectiviteit van het GAS-beleid en -wetgeving. Met een administratieve sanctie gaat men er bijvoorbeeld van uit dat de betrokkene zijn gedrag zal aanpassen omwille van de opgelegde sanctie. Maar zorgt een penalisierend systeem voor een gedragsaanpassing? Er wordt ingezet op meer repressie, maar zonder bewijs dat die repressie doeltreffend werkt.

Waar steunen de beleidsmakers zich op om komende wijzigingen en uitbreidingen door te voeren? Het is onlogisch om een bestaande wet op grote schaal uit te breiden en te hervormen, zonder voorafgaande evaluatie. Een grondige evaluatie is dus meer dan wenselijk.

Als men op één buurt of wijk focust, bestaat het gevaar dat men daar (tijdelijk) het 'probleem' oplost, maar dat het probleem zich verplaatst naar een andere buurt of wijk. Dit verschijnsel wordt ook aangeduid met de metafoor '**waterbedeffect**': het uitoefenen van druk op een plek leidt tot een daling op de plek zelf maar tot een stijging elders, en het totale volume blijft uiteindelijk gelijk. Bij verplaatsing worden andere locaties dus de dupe van een 'effectieve maatregel' tegen 'overlast' in de oorspronkelijke "probleemzone". Lokale overheden focussen zich dus enkel op het beperken van de gelegenheden tot het creëren van overlast. Maar het struikelblok blijft dat men met dergelijke maatregelen het probleem niet

structureel aanpakt. Een evaluatie van het GAS-beleid kan waardevol zijn om na te gaan of het opleggen van administratieve sancties een waterbedeffect teweegbrengt.

De Liga voor Mensenrechten verkiest een preventieve en structurele aanpak boven een repressieve (tijdelijke) symptoombestrijding. Sociale of (her)opvoedende projecten genieten hierbij de voorkeur. Ook kan men door wijzigingen in de infrastructuur een heleboel problemen voorkomen. Steden en gemeenten kunnen bijvoorbeeld beter investeren in ruimtes of plaatsen waar jongeren hun vrijetijd kunnen doorbrengen. Of men kan verkiezen een jeugdhuis niet in een residentiële woonwijk in te planten om zo reeds geluidsoverlast tegen te gaan. Het installeren van vuilnisbakken op strategische plaatsen kan een oplossing bieden tegen sluikestoters. Voldoende (gratis) openbare sanitaire voorzieningen kunnen wildplassen tegen gaan. Deze initiatieven zijn niet volledig sluitend, maar hebben een veel kleiner risico op uitsluiting.

Aanbeveling:

- Er moet een grondige evaluatie komen van het huidige GAS-systeem. Er moet nagegaan worden of de doelstellingen (1. ontlasting van de parketten en 2. tegengaan van straffeloosheid) van de wetgever werden bereikt.

5. Nood aan afstemming en uniformiteit

Samenhangend met het eerste standpunt (zie 1. 'Overlast') lijkt het opportuun om, via overleg, te komen tot enige uniformiteit in de politieverordeningen. Dit overleg kan interlokaal, interregionaal of interprovinciaal gebeuren, zonder hierbij afbreuk te willen doen aan de autonomie van de steden en gemeenten. Het blijft noodzakelijk te kunnen inspelen op de noden en de behoeften van een regio. Met regio bedoelt de Liga effectief 'regio' als in meerdere (deel)gemeenten of steden. Dat het beleid verschilt van wijk tot wijk is nonsens, hoe maak je burgers dan duidelijk dat ze niet gevisieerd worden?

Door uniformiteit schep je duidelijkheid. Voor de burger blijft het op die manier duidelijk welke gedragingen al dan niet strafbaar zijn in een bepaalde regio. Gedrag dat in de ene gemeente wordt getolereerd, kan in een andere gemeente bestraft worden. Weet de burger nog hoe die zich moet gedragen? Door het creëren van uniformiteit en afstemming worden situaties vermeden die kunnen leiden tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

In de Nieuwe Gemeentewet en tevens in het regionale Gemeentedecreet¹⁰ wordt duidelijk bepaald dat het politiereglement moet worden bekend gemaakt door middel van een aanplakkingsbrief. Deze moet gedurende minimaal 20 dagen aangeplakt blijven en er moet vermeld worden waar de volledige tekst kan worden geraadpleegd (Art.186). Het politiereglement treedt in werking 5 dagen na de bekendmaking, tenzij het anders werd bepaald (Art 187).

Toch lijkt het aangewezen om de burger extra te informeren. Zeker omdat de gemeentelijke administratieve sancties een sanctiemiddel is waar iedereen zich aan blootstelt. Er mag dus op zijn minst verwacht worden dat de burger hierover goed wordt geïnformeerd. De gemeentelijke administratieve sancties moeten bovendien aangewend worden als *ultimum remedium*. Idealiter zouden eerst enkele preventieve en sensibiliserende stappen moeten ondernomen worden, vooraleer mijn overgaat tot het opleggen van een administratieve sanctie.

¹⁰ Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 31 augustus 2005)

Aanbeveling:

- De burger extra informeren aan de hand van bv. het lokale infokrantje, informatiefolders, infoavonden, ...
- Het politiereglement moet raadpleegbaar zijn via de website van de gemeente. Voor burgers die niet over internet beschikken moet er ook een versie ter inzage liggen op het gemeentehuis.
- Het is ten eerste aan te raden om het politiereglement te bundelen in één overzichtelijk document.

6. Beknotten van recht op vrijheid van vereniging en vergadering

Aan het feit dat steden en gemeenten grote speelruimte krijgen bij het invullen van de gedragingen die onder 'overlast' of 'kleine criminaliteit' kunnen vallen, zijn risico's verbonden. Zo vallen niet alleen wildplassen, nachtlawaai of hondenpoep onder het GAS-beleid, ook maatschappelijke acties kunnen er tegenwoordig onder vallen. Democratische actievoerders riskeren nu immers een GAS-boete. Door het blootstellen van actievoerders aan GAS-boetes worden zij op twee manieren benadeeld. (1) Een actievoerder heeft de straat nodig, aangezien hij meestal niet in staat is om zijn boodschap te verspreiden via dure mediacampagnes. Als activist mag je de straat op, maar daarvoor moet je voor elke manifestatie weken op voorhand de schriftelijke toestemming van de burgemeester vragen. Hierdoor wordt het recht van eenieder, om naar aanleiding van een bepaalde actuele gebeurtenis zijn stem te laten horen, op onevenredige wijze ingeperkt. (2) Bovendien is het logisch dat actievoerders willen protesteren op een plaats waar dit zo veel mogelijk opvalt. Jammer genoeg worden protestvoerders al te vaak 'verbannen' naar de rand van de stad, waardoor het recht van vrije meningsuiting wordt uitgehold. Men zou kunnen stellen dat het een vorm van preventieve censuur en een schending van de grondwettelijke rechten is¹¹.

Er moet dus voorzichtig worden omgesprongen met het evenwicht tussen veiligheid enerzijds en het recht op vrije meningsuiting en vergadering anderzijds. De maatregelen, die in een politiereglement worden voorzien, mogen niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is om openbare orde en veiligheid te garanderen. Want de macht van steden en gemeenten om, in het kader van de openbare orde, maatregelen te nemen die een impact hebben op de vrije meningsuiting is beperkt en ondergeschikt aan het belang van de fundamentele rechten vervat in de Grondwet en het Europees verdrag voor de rechten van de mens. De Europese wetgeving stelt dat er enkel van de norm, vrije meningsuiting, kan afgeweken worden als *'dat noodzakelijk is voor de goede werking van de samenleving'*. De vraag is dus: is het noodzakelijk voor een democratie dat een niet aangevraagde maar vredesvolle actie op een verkeersvrij plein beboet wordt?

Het GAS-beleid mag niet aangewend worden om het recht op vrije meningsuiting en op vrijheid van vereniging en vergadering te beknotten. Volgens de Liga moet alles wat een beperking inhoudt op de vrije meningsuiting en op vrijheid van vergadering en vereniging, worden weggehaald uit het toepassingsgebied van de administratieve sancties.

¹¹ Uitspraak van Edith Flamand in DE WERELD MORGEN, *GAS-boetes: financieel gewin en politieke repressie*, 8 maart 2012.

7. Bemiddelingsprocedure

De gemeentelijke bemiddelingsprocedure schiet momenteel te kort op een heleboel vlakken.

Ten eerste bepaalt de Nieuwe Gemeentewet dat de gemeenteraad een reglement betreffende de bemiddeling enerzijds moet uitwerken voor minderjarigen en anderzijds *kan* uitwerken voor meerderjarigen. Hierdoor krijgen de gemeenten en steden enorme vrijheid in het bepalen van de vorm van de bemiddelingsprocedure. Het lijkt echter aangewezen om op federaal niveau een algemeen kader uit te werken en op te leggen, zeker wat betreft het verloop van de bemiddelingsprocedure. Het kader mag niet al te strak zijn zodat het nog enige flexibiliteit voor de steden en gemeenten toelaat.

Aanbeveling:

- Wettelijk kader betreffende het verloop van de bemiddelingsprocedure

Ten tweede legt de wet niet vast wie als bemiddelaar kan optreden. Steden en gemeenten kunnen nu zelf beslissen aan welke criteria een bemiddelaar of een bemiddelingsdienst dient te voldoen. Aangezien de bemiddeling een kans biedt aan de betrokken partijen om samen tot een oplossing te komen in een conflict, is het uiterst belangrijk dat de bemiddelaar over een aantal basisvaardigheden en inzichten beschikt. Een verplichte voorafgaande opleiding biedt hiervoor een oplossing. Het is belangrijk dat de gemeentelijke bemiddelaars tijdens deze vorming de nodige technieken aanleren en visies leren ontwikkelen, ...

Aanbeveling:

- Verplichte vorming voor gemeentelijke bemiddelaars

Ten derde en samenhangend met het voorgaande, moet de neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bemiddelaar worden gegarandeerd en dit ten opzichte van alle betrokkenen. Indien dit niet wordt gewaarborgd, is het onmogelijk om een degelijke bemiddeling uit te voeren. Momenteel leidt dit tot absurde situaties: wanneer een gemeente het slachtoffer wordt van, of schade leidt door, een overtreding, is het niet ongebruikelijk dat een gemeentelijk ambtenaar optreedt als bemiddelaar. Bovendien sluit de wet, strikt genomen, niet uit dat gemeentelijk sanctionerende ambtenaren ook kunnen instaan voor de bemiddeling. Men mag de gevolgen hiervan niet onderschatten, overtreders kunnen hierdoor bijvoorbeeld meer druk voelen om in een bemiddeling te stappen of om in te stemmen met een bemiddelingsovereenkomst.

Om de onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid te verzekeren kan gedacht worden aan onafhankelijke diensten of personen die ervaring hebben met bemiddelingsprocedures.

Aanbeveling:

- Neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid garanderen

Ten vierde mag het uitwerken van een goedwerkende bemiddelingsprocedure niet worden onderschat. Het is dan ook niet altijd een gemakkelijke opdracht voor kleine of weinig kapitaalcrachtige gemeenten of steden. Vermits een bemiddeling veel voordelen kan bieden voor het slachtoffer, de dader en de gemeente, en het ook verplicht is voor minderjarigen, is een goed uitgebouwde bemiddelingsprocedure

essentieel. Een oplossing voor kleine of weinig kapitaalkrachtige steden en gemeenten kan een intergemeentelijke samenwerking zijn.

Ten slotte is er nergens vastgelegd wie aanwezig moet of kan aanwezig zijn bij een bemiddeling. Dit impliceert dat de gemeenteraden of zelfs de bemiddelaars vrij kunnen beslissen wie aan de bemiddeling deelneemt. Samen met het uitwerken van een wettelijk kader voor de bemiddelingsprocedure is het aangewezen om wettelijk vast te leggen welke betrokkenen aanwezig moeten of mogen zijn bij een bemiddeling.

Aanbeveling:

- Wettelijke vastleggen welke betrokkenen aanwezig moeten zijn bij een bemiddeling

8. Viseren van risicogroepen

Een veelvoorkomende kritiek is dat de toepassing van de GAS een visering van risicogroepen zou inhouden. Is het puur toeval of is er effectief een link te bespeuren tussen de gedragingen die opgenomen zijn in de politieverordeningen en de kwetsbare groepen? Wordt GAS gebruikt als middel om de drang naar disciplineren van kwetsbare groepen, die niet voldoen aan de verwachtingen van de samenleving, te vervullen? De indruk ontstaat immers dat de risicogroepen gedwongen worden om zich in de publieke ruimte naar de normen van de handhavers te schikken, desnoods via repressief optreden.

Een afdoend antwoord op deze vragen is er niet. Wat wel vaststaat, is dat er steeds minder publieke ruimten voorhanden zijn. En zou het niet kunnen dat deze groepen de openbare ruimte steeds vaker nodig hebben? Iemand die zich geen tuin kan veroorloven zal sneller de straat opzoeken, waardoor hij zich ook sneller blootstelt aan een administratieve sanctie.

Ook staat het buiten kijf dat politie en lokale instanties tegenwoordig een verontrustende belangstelling tonen voor afwijkend gedrag, dat niet per se strafbaar is. De scheidingslijn tussen strafbare feiten en onaangepast of maatschappelijk ongewenst gedrag vervaagt zienderogen. Om de 'overlastfenomenen' te reduceren richt men de aandacht in toenemende mate op 'zichtbare zondebokken': zwervers, prostituees, bedelaars, wildplassers, allochtone hangjongeren, graffiti-spueters, spijbelaars, druggebruikers. Vroeger werd het afwijkende gedrag van risicogroepen veeleer beschouwd als een 'sociale kwestie'. Nu worden werklozen, allochtone, rondhangende of spijbelende jongeren die in armoedige wijken wonen gebombardeerd tot potentiële verdachten omdat ze overlast veroorzaken.

De GAS-wet mag echter niet te eenzijdig worden voorgesteld en de indruk wekken dat ze gericht is tegen bepaalde groepen. Misschien is het net zoals bij de strafwetgeving dat sociale risicogroepen hier meer mee in contact komen en dus het risico lopen om in een vicieuze cirkel terecht te komen. Enkel een evaluatie van het GAS-beleid kan klaarheid scheppen in deze kwestie.

9. Straffen van minderjarigen

Ook minderjarigen kunnen het onderwerp uitmaken van administratieve sancties. Gemeenten kregen de bevoegdheid om minderjarigen vanaf 16 jaar een boete tot 125 euro op te leggen, terwijl de jeugdbescherming vasthoudt aan het principe dat minderjarigen niet gestraft mogen worden. Het jeugdbeschermingsrecht vertrekt nog steeds van het principe dat jongeren schuldloos zijn. Net daarom krijgen jongeren geen sancties maar maatregelen opgelegd. Via GAS maakt men nu echter een

afwijking van dit principe mogelijk. Sterker nog, lokale besturen vragen zelfs een verlaging van de leeftijdsgrens naar 14 jaar of mogelijks zelf 12 jaar. De Liga benadrukt dat wanneer tegen minderjarigen een maatregel genomen moet worden, deze beslissing steeds in handen van de jeugdrechter moet blijven.

Besluit

Doordat de wetgever niet voldoende afbakent wat er precies onder 'overlast' wordt verstaan, krijgen steden en gemeenten vrij spel wat de invulling van het begrip - en dus ook de politieverordening - betreft. Er zijn echter twee beperkingen: steden en gemeenten kunnen geen administratieve sanctie opleggen voor gedragingen die reeds door een wet, een decreet of een ordonnantie worden gehandhaafd (Art. 119bis §1), met als uitzondering de zogenaamde gemengde misdrijven. Daarnaast moet de administratieve sanctie proportioneel zijn in functie van de zwaarte van de feiten (Art. 119bis §5).

Maar als de wetgever niet snel grenzen stelt riskeert het uit de hand te lopen. De GAS-wetgeving geeft nu al aanleiding tot een wildgroei van absurde regels en sanctioneringen. In enkele steden en gemeenten riskeert men bijvoorbeeld een GAS-boete voor "het zoeken naar drugs", "de intentie tot flyeren", "het zitten op de rugleuning van een bank" of "het verslepen van dozen". Waar ligt de grens en wie bepaalt ze? Bovendien rijst de vraag hoe fenomenen als "de intentie tot flyeren" of "het zoeken naar drugs" precies kunnen worden aangetoond? Als je toevallig op het verkeerde moment, op de verkeerde plaats bent, hang je.

De gemeentelijke administratieve sancties worden nu veelal bekeken als een stok achter de deur om overlast tegen te gaan, maar dit wil dit niet zeggen dat de gemeenten en steden bij elke gedraging, die als storend wordt ervaren door de omgeving, een administratieve sanctie moet opleggen. De Liga kan zich niet van de indruk ontdoen dat er steeds meer dagdagelijkse handelingen als storend of als overlast worden beschouwd en bijgevolg worden opgenomen in de GAS-reglementen. Hoeveel Vlamingen voelen zich daadwerkelijk onveilig door deze dagdagelijkse gedragingen?

Bovendien blijft het daadwerkelijk opleggen van GAS-sancties steeds stijgen. In Genk was er bijvoorbeeld tussen 2005 en 2011 een stijging van 32,69%, in Antwerpen tussen 2006 en 2011 een stijging van 264,74% en in Leuven is het aantal GAS-sancties tussen 2005 en 2010 zelfs met 330,20% gestegen¹². Het eindpunt is duidelijk nog niet in zicht. Maar als dit zo blijft evolueren, waar zal het ophouden? Is er immers nog een weg terug? Het lijkt alsof steden en gemeenten nooit daadkrachtig of repressief genoeg kunnen optreden. Een risicovolle ontwikkeling, want 'onveiligheidsgevoelens' zijn nu eenmaal onverzadigbaar. Het is nooit genoeg.

De kern van de GAS moet zijn dat deze ingezet worden als *ultimum remedium*. Een overlastbeleid kan het best worden gevoerd in het kader van een lokaal integraal beleid. In de eerste plaats moet hierbij vooral ingezet worden op een preventiebeleid want een efficiënt preventiebeleid kan een repressief optreden voorkomen. De hamvraag is dus 'waar is het gezonde evenwicht nog tussen preventie en repressie?' Nemen we wat GAS terug?

¹² Percentages van GAS-sancties ten aanzien van meerderjarigen

Bibliografie

ALLEGAERT E., DE WERELD MORGEN, *GAS-boetes: financieel gewin en politieke repressie*, 8 maart 2012

BERNASCO, W., H. ELFFERS & G. BRUINSMA, 'Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit'. *Tijdschrift voor Criminologie* 48-3, 2006, p.243-258

DE HERT P., MEERSCHAUT K. GUTWIRTH S., Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties, *Panopticon*, 2008, p. 1-10

DEVROE, E., Last van overlast: volle G.A.S. vooruit? *Orde van de dag*, afl. 24, 2003, p. 16

FLAMAND E., <http://www.dewereldmorgen.be/sites/default/files/attachments/2012/03/07/gas.pdf>

MEERSCHAUT, K. en DE HERT, P., De Belgische discussie over overlast en GAS vanuit stedelijk en grondrechtelijk perspectief: case study van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest. In *Veiligheidsbeleid: Meer strafstaat, minder sociale staat?* Progress Lawyers Network, 2007, p. 82

MULLER E.R., MICHIELS F.C.M.A., *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, p.366

Omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (B.S., 21 januari 2005)

Parl, St. Kamer 2031/1-98/99. Memorie van toelichting

SCHUERMANS, F, Gemeentelijke administratieve sanctie en gewapend bestuursrecht: Naar een embryo van bestuurlijke parketten, 2005. In: SANTENS, M., (eds.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk*

VAN HEDDEGHEM, K., Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties. *Panopticon*, nr. 2, 2006, p. 30-40

VAN MALDEREN S., *Toback: "overlast in Leuven kan niet blijven duren"*, De Morgen, 26/04/2012

VELAERS J., *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Deel II, Maklu Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn, 1991, p. 766-767

VERBEEK M., VAN HEDDEGHEM K., e.a., *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea, 2005

<http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Pages/WelkomGAS.aspx>

<http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/example.html>

<http://www.samvoeten.be/opinie/115>