

Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast

STEF CHRISTIAENSEN

De gemeentebesturen hebben van oudsher de verantwoordelijkheid om op hun grondgebied de openbare rust, orde en veiligheid te waarborgen. Ze beschikken hiervoor over een aantal bestuurlijke middelen en ze vaardigen regels en verordeningen uit waaraan ze politiestraffen kunnen verbinden. Maar sinds jaren knelt er wat in de verwerking van lokale politiezaken door het gerecht. De gemeentelijke regels missen veelal kracht doordat – als de inbreuken ertegen al worden vastgesteld – gerechtelijke instanties niet of onvoldoende "volgen". De politie en de gemeentebesturen weten zich hierdoor in hun strijd tegen de overlast beknot. Op sommige plaatsen is men dan maar zijn heil gaan zoeken in de zogenaamde "overlasttaks".

TWEE POGINGEN

Een van de voormalige ministers van Binnenlandse Zaken heeft met de wet van 13 mei 1999 de gemeenten meer effectieve slagkracht willen geven door de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties. De wet voegde aan de nieuwe gemeentewet een art. 119bis toe wat de gemeenteraad toelaat administratieve straffen te stellen op zijn reglementen en verordeningen, tenzij – en dit is essentieel – een wet, decreet of ordonnantie dezelfde feiten reeds strafbaar heeft gesteld. Ging het hier om een opmerkelijke vernieuwing? Ja en neen. Enerzijds zijn administratieve sancties en maatregelen al een lange traditie voor specifieke materies waarvoor bijzondere hogere besturen bevoegd zijn. Maar anderzijds zijn het nu ook de gemeenten die voor een categorie van "commune"-misdriven autonoom sanctionerend kunnen optreden.

De wet van 13 mei 1999 was echter een slag in het water. De mislukking was trouwens voorspeld nog vóór het wetgevend werk zijn voltooiing kende. Een struikelblok was dat de gemeentelijke reglementen en verordeningen tal van regels bevatten die al door een hogere regelgevende overheid zijn voorzien. Daarnaast zagen de gemeenten op tegen het inzetten van middelen en personeel om de toepassing van de wet organisatorisch en proceduraal mogelijk te maken.

De accumulatie van overlast in de steden, de wrevel en het ongenoegen die hierdoor ontstaan bij de burger, de frustraties bij lokale overheden en politie wegens te veelvuldige straffeloosheid en normvervaging noopten de wetgever er toe om vijf jaar na de eerste poging een nieuw initiatief te nemen. Op 25 maart 2004 nam de Kamer een wetsontwerp aan tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, meer bepaald van artikel 119bis. Hierdoor werd de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties aangepast én uitgebreid. Gelijkijdig werd een wetsontwerp aangenomen tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. Deze tekst heeft te maken met een voor de jeugdbescherming nieuw gegeven, namelijk de mogelijkheid om minderjarigen vanaf 16 jaar te bestraffen met een gemeentelijke administratieve sanctie. Bij het schrijven van dit editoriaal werden de wetsontwerpen en uitvoerings-

besluiten nog niet gepubliceerd maar waren ze nog voor advies in behandeling bij de Raad van State. De toekomstige wetten zouden van kracht worden in het begin van 2005. We spreken dan verder ook van "wetsontwerp(en)".

OVERTREDINGEN EN WANBEDRIJVEN

Het recente wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet behoudt - zoals ingevoerd in 1999 - voor de gemeenten de mogelijkheid om administratieve sancties te verbinden aan hun reglementen en verordeningen. Het dient te worden benadrukt dat het om een mogelijkheid gaat: gemeenten kunnen het evenzeer houden bij de traditionele politiestrafpen. Zij kunnen hierin flexibel zijn door bijvoorbeeld aan sommige regels politiestrafpen en aan andere regels administratieve sancties te verbinden.

Was het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties om de gemeentelijke regels te handhaven in 1999 al opmerkelijk, dan zet de wetgever met het wetsontwerp nog een stap verder. Voor een aantal wanbedrijven (van relatief geringere ernst) wordt de mogelijkheid voorzien dat - indien het parket verklaart geen vervolging in te stellen - de gemeenten vooralsnog kunnen optreden door een administratieve sanctie op te leggen. Deze sancties zijn in tweede orde toepasbaar in geval van dreiging met een aanslag op personen, valse berichten over aanslagen, bedreiging door gebaren, bedreiging onder bevel, opzettelijke slagen en verwondingen (zonder verzwarende omstandigheden), beledigingen en gewone diefstal (resp. art. 327-330, 398, 448, 461 en 463 Sw). Voor deze feiten kan een gemeentelijke administratieve geldboete - zo de gemeente deze heeft voorzien - worden opgelegd indien de procureur des Konings binnen een termijn van twee maanden heeft laten weten dat dit volgens hem aangewezen is en dat hijzelf geen gevolg aan de feiten zal geven. Voor een tweede reeks wanbedrijven, namelijk voor vernielen of beschadigen van grafstenen, monumenten, standbeelden, kunstvoorwerpen, voor kwaadwillig omhakken van bomen, voor vernielen van afsluitingen, hagen e.d. (resp. art. 526, 537 en 545 Sw) kan op gemeentelijk niveau een administratieve geldboete worden opgelegd tenzij de procureur des Konings binnen de maand melding maakt van een gerechtelijk onderzoek, een opsporingsonderzoek, van de instelling van vervolging of dat hij oordeelt het dossier te moeten seponeren bij gebrek aan toereikende bezwaren.

Het wetsontwerp ter invoering van de gemeentelijke administratieve sancties voorziet tenslotte in de opheffing van titel X van het boek II van het Strafwetboek en van de besluitwet van 29 december 1945. Deze decriminalisering kan beschouwd worden als een sanering van het Strafwetboek daar sommige inbreuken in de loop der tijd het voorwerp zijn geworden van een andere wetgeving (bv. nalaten schouwen te reinigen, nalaten verlichting aan te brengen bij werken) of daar de wetgeving verouderd is (bv. uitleggen van dromen en waarzeggerij). De wetgever is kennelijk van oordeel dat, indien dergelijke feiten moeten gesanctioneerd worden, de gemeenten hierop, naargelang de lokale omstandigheden, beter kunnen inspelen. Dit geldt trouwens ook voor de besluitwet van 1945 die betrekking heeft op het aanbrengen van opschriften op de openbare weg. Zo de gemeenten dus in de toekomst een fenomeen als "wildplakkerij" niet onbestraft willen laten, dan dienen zij een gemeentelijk reglement uit te vaardigen en hieraan hetzij een politiestraf, hetzij een administratieve sanctie te verbinden.

BEZWAREN EN OPPORTUNITEITEN

Is er nu reden om het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties met geestdrift te onthalen?

De handhaving van gemeentelijke reglementen en verordeningen door administratieve sancties in plaats van door politiestrafpen zal wellicht over het algemeen een snellere afhandeling, c.q. bestraffing, toelaten. Voor de reactie tegen overlastfenomenen is het – een penologisch principe over de effectiviteit van straffen indachtig - aangewezen "snel op de bal te spelen". Bovendien krijgen de gemeenten met hun sanctioneringsbevoegdheid alle dimensies van het lokaal veiligheidsbeleid in handen. De lokale overheden zijn goed geplaatst om te reageren op de plaatselijke overlast, ze moeten "hun" burgers rekenschap geven en ze zullen zich door de nieuwe bevoegdheid niet meer kunnen verschuilen achter "justitie" die te traag maalt of het zogenaamd laat afweten.

Maar het reeds vermelde euvel van de geringe bewegingsruimte van de gemeenten blijft. Gemeenten kunnen maar sancties opleggen voor feiten op voorwaarde dat diezelfde feiten nog niet door een "hogere" regelgeving strafbaar werden gesteld. Een snelle blik op de meeste gemeentelijke reglementen zal aantonen dat overlappingsen en dubbel gebruik legio zijn. Er zouden zich trouwens nogal wat verschillen kunnen voordoen tussen de gewesten. Zo is het waarschijnlijk dat wegens de uitgebreidere milieuwetgeving in Vlaanderen er meer overtollige milieuregels voorkomen in Vlaamse dan in Waalse gemeentelijke reglementen. Zo is het niet evident dat gemeenten het achterlaten van huisvuil, de spontane uitzaaiing van distels, het gebruik van tuinmachines met ontploffingsmotor op zon- en feestdagen strafbaar stellen. Een ander probleem wordt gevormd door de aparte gemeentelijke reglementen en verordeningen binnen meergemeentelijke politiezones. Gebrek aan overzicht, aan transparantie en aan enige uniformiteit in dergelijke zones is nefast voor de rechtszekerheid en vormt een hinderpaal voor de handhaving.

Rezen er reeds bezwaren tegen de administratieve afhandeling van overtredingen, dan kan het voor sommigen zeker niet door de beugel dat de gemeenten zich gaan inlaten met de afhandeling van (bepaalde) wanbedrijven. Deze expansie is voor menig rechtgeaarde jurist een aanfluiting van heilige rechtsbeginselen. Hoort trouwens de materie van vermelde wanbedrijven wel tot het domein van de gemeenten? Gaat het hier nog wel om "overlast"? De wetgever stelde zich echter in de eerste plaats pragmatisch op. Hij ging er namelijk van uit dat de hoge aantallen seponeringen leiden tot straffeloosheid en daardoor tot frustratie van de bestuurlijke overheden, van de slachtoffers en van de politie. De mogelijkheid van een administratieve afhandeling past bovendien in een strategie van vermindering van de gerechtelijke werkdruk zodat de magistraten zich meer zouden kunnen concentreren op zwaardere en moeilijkere feiten. Hier rijst dan meteen de vraag of hiermee de weg is ingeslagen om – naarmate de dossierlast van het gerecht blijft aanzwellen – steeds meer misdrijven in het administratief circuit te brengen. De "drainage" van gerechtelijke last naar de gemeenten zonder dat ze hiervoor meer middelen krijgen, wordt uiteraard op de korrel genomen door de verenigingen van steden en gemeenten.

SANCTIES EN MAATREGELEN

Wanneer gewag wordt gemaakt van gemeentelijke administratieve sancties dan wordt spontaan gedacht aan geldstraffen. De administratieve boeten zijn voor volwassenen maximum 250g en mogen alleszins de politiestrafen niet te boven gaan. Vernieuwend is dat ook minderjarigen vanaf 16 jaar op het tijdstip van de feiten kunnen bestraft worden met een geldboete die dan maximum 125g mag bedragen. Maar er is meer. De gemeenteraad kan ook de administratieve schorsing of intrekking bepalen van een door de gemeente afgegeven toestemming of vergunning of de tijdelijke of zelfs de definitieve administratieve sluiting van een inrichting. De slagkracht van de gemeenten is hiermee niet te onderschatten. Zij kunnen er doortastend mee optreden tegen bijvoorbeeld overlast in en rond horeca-zaken, bij evenementen enz. Maar ook hier is de afstand tussen theorie en praktijk wellicht groot. In tegenstelling tot de administratieve boeten die worden uitgesproken door een hiervoor aangestelde ambtenaar, worden de schorsingen, intrekkingen of sluitingen uitgesproken door het College van Burgemeester en Schepenen. Het beroep hiertegen is enkel mogelijk bij de Raad van State wat, gezien de lange wachttijden bij dit orgaan, weinig bevorderlijk zal zijn voor de toepassing van dergelijke sancties. De gemeenten riskeren bovendien, gezien de impact van de beslissingen, zware schadeclaims. De Colleges zullen er zich wellicht voor hoeden dit sanctie-instrument (geregeld) te gebruiken.

Een interessante maatregel die in het wetsontwerp is opgenomen is de bemiddeling met de bedoeling de dader de mogelijkheid te bieden om de schade te vergoeden of te herstellen. De procedure is facultatief voor volwassenen, maar verplicht voor minderjarigen vanaf 16 jaar. Bemiddeling, indien vakkundig toegepast en begeleid, is in principe zinvoller dan klassieke bestraffingen. Ongetwijfeld heeft de wetgever hiermee toch ook tegemoet willen komen aan het belang van de burgerlijke partij. In geval van een gemeentelijke administratieve afhandeling zonder bemiddeling is er voor het schadelijdend slachtoffer geen andere keuze dan het instellen van een apart burgerlijk geding. Bemiddeling is een begrip dat sinds enkele jaren vlot ter sprake komt, maar vergt heel wat organisatie, tijd, energie en deskundigheid. De vraag is dan ook wie een en ander in de gemeenten zal uitvoeren.

DÉ AMBTENAAR

De figuur waarrond het in de praktijk allemaal zal draaien is een speciaal bevoegde ambtenaar die door de gemeenteraad wordt aangewezen. Strikt genomen is hij degene die de administratieve geldboeten oplegt. In de praktijk zal hij ook wel degene zijn die de procedures bewaakt, de dossiers voorbereidt, met het parket communiceert, toeziet op de rechtswaarborgen (o.m. inzake beroep) en desgevallend de beslissingen van het College van Burgemeester en Schepenen voorbereidt.

Het niveau en de categorieën van de ambtenaren die hiervoor in aanmerking komen dienen bij Koninklijk Besluit te worden bepaald. Ook hier rijzen weer vragen. Zullen de ambtenaren over voldoende juridische feeling en vaardigheid beschikken? Zullen zij meer bepaald bij de beoordeling en sanctionering rekening houden met opportuïteitsoverwegingen. Zullen zij de boetes oordeelkundig en proportioneel vaststellen? Zullen zij bij de vaststelling van de sancties rekening mogen en kunnen houden met de voorgaanden van de dader, met zijn sociale achtergrond, met de omstandigheden van de feiten? Zullen de aangeduide (gemeentelijke) ambtenaren hun taak

als een positieve uitdaging beschouwen of eerder als een bijkomende last? Gemeentesecretarissen "vrezem" dat in kleinere gemeenten de nieuwe opdrachten op hun schouders terecht zullen komen. De Federatie van Gemeentesecretarissen liet terzake al bezwaren horen.

PUNCTUEEL, GEMODEREERD EN WELOVERWOGEN

De gemeentelijke administratieve sancties vormen een aparte manier om te reageren op welbepaalde misdrijven. Met de komende wetten wordt een stap verder gezet op een pad dat afwijkt van het vertrouwde gerechtelijk circuit. In theorie is dit – of men het systeem verwerpt dan wel verwelkomt - alleszins innoverend. Maar uit de praktijk zal spoedig blijken of de berg een muis heeft gebaard. Er zijn namelijk nogal wat hindernissen die tal van gemeenten wellicht niet kunnen of willen nemen. Het zal er op neerkomen dat de gemeentelijke administratieve sancties eerder sporadisch ingang zullen vinden: in politiezones met één gemeente eerder dan in politiezones met meer gemeenten; in gemeenten die specialisten zoals juristen, preventiewerkers en bemiddelaars kunnen inschakelen eerder dan in gemeenten die dit niet willen of kunnen; in gemeenten die willen investeren in degelijk voorbereidend studiewerk en overleg met de politie en de gerechtelijke instanties eerder dan in andere; in gemeenten die hun gemeentelijke reglementen en verordeningen willen saneren, eerder dan in de gemeenten die dit niet willen of kunnen.... En zo kunnen we nog wel wat doorgaan.

De gemeentelijke administratieve sancties kunnen zin hebben; niet waar men denkt ze massaal op alles en nog wat toe te passen, maar eerder daar waar ze punctueel, gemodereerd en na grondige voorbereiding en overleg met de belanghebbende actoren worden ingevoerd.

Holsbeek, 7 juni 2004