

Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties

LAST VAN OVERLAST

Sinds begin de jaren '90 is veiligheid een belangrijk politiek thema. Burgers voelen zich niet altijd veilig meer in hun leefomgeving en klagen over overlast. Het zogenaamde *onveiligheidsgevoel* wordt een belangrijk maatschappelijk probleem. Om een passende oplossing te vinden voor dit probleem is het belangrijk te weten wat de oorzaak is van dit onveiligheidsgevoel bij de burger. De veiligheidsmonitor, een bevraging bij de bevolking over ondermeer de storende factoren in de hedendaagse leefomgeving, toonde keer op keer aan dat het niet zozeer de criminaliteit is waar men, figuurlijk gezegd, wakker van ligt maar van allerlei vormen van vaak voorkomend storend gedrag: hondenpoep, zwerfvuil, kleine vernielingen, snel rijden, hinderlijk geparkeerde voertuigen, geurhinder, enzovoort. Met andere woorden allemaal gedragingen die niet zozeer de *echte* criminaliteit vormen maar toch zorgen voor overlastproblemen die de burger als bedreigend voor zijn veiligheid inschat. Wat dan weer aanleiding geeft tot subjectieve onveiligheidsgevoelens. Bovendien had de burger het gevoel dat de overheid niet krachtadig optrad tegen dergelijke (overlast)problemen en kon de burger de indruk krijgen dat dit type gedragingen straffeloos blijft. Daarnaast was er de vaststelling dat allerlei vormen van storend gedrag bovendien niet altijd een inbreuk zijn op een bestaande wetgeving. Hierdoor kunnen sommige overlastvormen gewoonweg niet worden bestraft. Bovendien kan overlast zeer subjectief ervaren worden en verschillen de uitingsvormen soms van gemeente tot gemeente.

Daarom ging de federale overheid op zoek naar een passend instrument dat deze overlastproblematiek snel, efficiënt en daadwerkelijk het hoofd kon bieden.¹ Volgens de wetgever lag de oplossing voor het probleem in een bijkomend instrument waarmee de gemeente sanctionerend kon optreden en waardoor ze kort op de bal kon spelen, het zogenaamde *lik-op-stuk* beleid. Het uitgangspunt was dat gemeenten dergelijke overlastfenomenen autonoom moeten kunnen handhaven: zij stellen vast, vervolgen en bestraffen. Zo hebben ze de volledige keten van het handhavingsbeleid in eigen beheer en kunnen ze eigen accenten leggen in hun lokaal veiligheidsbeleid. Men sprak van een bijkomend instrument, want er was een instrument aanwezig. Op grond van artikel 119 van de nieuwe gemeentewet hadden de gemeenten al de bevoegdheid om gemeentelijke politieverordeningen uit te vaardigen, die tot doel hebben de gemeenten toe te laten de openbare orde en rust te handhaven op het lokale vlak. De gemeenteraad kon de overtreding van de gemeentelijke politiereglementen enkel laten sanctioneren met politiestrafpen. De afhandeling van deze overtredingen was in handen van het parket en het strafgerecht. Volgens de wetgever in 1999 kon dit beter en anders

* Stafmedewerker Lokale politie en Veiligheid bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

¹ DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", Orde van de dag, Kluwer, 2003, afl. 24, 15-17. Zie ook HEBBERECHT, P., "De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast in het kader van het federaal preventie- en veiligheidsbeleid", in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? - Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 161-172.

wanneer zij stelde dat de gemeenten "*de facto ontdaan worden van de mogelijkheid om hun politieverordeningen afdwingbaar te maken.*"² Met andere woorden, volgens de wetgever was er een probleem met de handhaving van de gemeentelijke politiereglementen: indien er van een overtreding op een politiereglement al een proces-verbaal werd opgesteld, werd dat proces-verbaal vaak zonder gevolg geklasseerd door het bevoegde parket. Volgens de wetgever zorgde de hoge werklast bij het parket en de strafgerechten dat de vervolging en bestrafing van deze minder belangrijke vormen van wetsovertredingen niet prioritair was. En daarom heeft de wetgever dit zogenaamde handhavingstekort bij het gerecht willen wegwerken door de besturen zelf verantwoordelijk te maken voor de handhaving van hun politieverordeningen (bestuurlijke of administratieve handhaving). Maar was er wel degelijk sprake van een handhavingstekort? Want het discours dat de wetgever ontwikkelde om het systeem van administratieve sancties te verantwoorden strookte niet altijd met de situatie op het terrein. Enerzijds was het seponeren van pv's volgens de parketten vooral te wijten aan technische redenen (bijvoorbeeld: dader onbekend, gebrek aan bewijzen, ...) en anderzijds was er de vaststelling dat het aantal pv's dat opgesteld werd voor overtredingen van politiereglementen te verwaarlozen was (ten opzichte van het totaal aantal pv's).⁴ Met andere woorden, de politie verbaliseerde overtredingen op politiereglementen nauwelijks of niet meer. Vele van die gemeentelijke politiereglementen waren ook verouderd en niet meer aangepast aan de (overlast)problemen in de huidige maatschappij. De verantwoordelijkheid voor het zogenaamde handhavingstekort of de gebrekkige handhaving was bijgevolg een gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende actoren (gemeenten, politie, parketten).

Volgens het wetsontwerp was het dan ook logisch dat de gemeente, de eerstelijns-overheid bij uitstek, zelf haar reglementering in functie van de ervaren overlast kan aanpassen en zelf een sanctie kan afdwingen. Volgens de Memorie van Toelichting was het de bedoeling dat het wetsontwerp geen revolutie maar eerder een evolutie wou bewerkstelligen in het lokale veiligheidsbeleid.⁵ "*Het is thans de bedoeling de gemeente wat meer armslag te geven voor het voeren van een lokale veiligheidspolitiek door toe te laten als motivering voor een bepaalde maatregel te verwijzen naar het bestaan van openbare overlast zonder noodzakelijkerwijze het bewijs van inbreuk op de materiële openbare orde te moeten leveren.*"

Voor het bestaan van de GAS-wet was het handhavingsbeleid van de gemeenten beperkt tot de bescherming van de openbare orde *sensu lato* dat dan drie componenten omvatte, met name⁶: de openbare rust, dit houdt uit het tegengaan van wanordelijkheden en onlusten op openbare plaatsen in; de openbare veiligheid: dit wil zeggen het vermijden van gevaarlijke situaties voor personen en goederen (misdaadpreventie en bijstand aan personen in gevaar); en de openbare gezondheid, met andere woorden de handhaving van de hygiëne en het vrijwaren van een kwalitatief leefmilieu. Met de GAS-wet werd de gemeentelijke politiebevoegdheid uitgebreid naar situaties van overlast, die niet onder het begrip "openbare orde" vallen. Deze uitbreiding blijkt uit de toevoeging van een lid aan het bestaande artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet. Dit

² Parl.St. Kamer, 1998-99, nr. 2031/4, 2.

³ VAN HEDDEGHEM, K., "Situering en historische" in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, VVSG- Politeia, 2005, 2.

⁴ ECKHOUT, S., "De administratieve sancties vanuit politieel oogpunt", in MEULAERS, S. (red), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, VVSG- Politeia, 2001, 25.

⁵ Parl.St. Kamer, 1998-99, nr. 2031/4, 23.

⁶ HACHE, D. en VANDELANOTTE, J., *Juridische fundamente van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 11-17.

artikel 135, § 2 luidde als volgt: "De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen." Omdat vroeger vaak onduidelijkheid bestond over het feit of de gemeenten ook mochten optreden in geval van overlast, werd nu bij de invoering van de GAS-wet dat artikel uitgebreid met "het nemen van de nodige maatregelen, inclusief de politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast", zodat de gemeenten nu ook kunnen optreden zonder dat een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde aan de orde was.⁷ Er moet wel op gewezen worden dat de bestrijding van de openbare overlast niet alleen een mogelijkheid is: het is ook een verplichting, een verantwoordelijkheid voor de gemeente. Voor de inwerkingtreding van de GAS-wet hadden de gemeenten die een discotheek wilden sluiten, wegens de onrust, veroorzaakt door het gedrag van haar bezoekers, daartoe niet altijd de bevoegdheid. De Raad van State heeft de mogelijkheden van lokale acties steeds beperkt door te eisen dat er een overtreding van de *materiële orde* was, opdat er geldig een politiemaatregel getroffen kon worden. Wanneer het gedrag van de bezoekers geen inbreuk inhield op de openbare rust of veiligheid, maar wel een reële hinder veroorzaakte (drugsgebruik, overmatig alcoholgebruik, ...) hield de Raad van State steeds het standpunt aan dat het ging om een verstoring van de *morele orde* en dat administratieve politiemaatregelen dit type van probleem niet konden aanpakken. De wetgever heeft met de voornoemde wijziging aangegeven dat de beteugeling van de openbare overlast wel degelijk tot de opdrachten en bevoegdheden van de gemeente behoorde op het vlak van bestuurlijke politie.⁸ Het voordeel van de invoering van het begrip 'openbare overlast' is dat de gemeente al kan optreden indien zij kan bewijzen dat er sprake is van overlast zonder dat ze moet bewijzen dat er ernstige verstoring is van de openbare orde.⁹ Daarmee was dus het concept van de gemeentelijke administratieve sancties geboren: de gemeenten kunnen de overtreding op hun politiereglement op een bestuurlijke weg afhandelen door de overtreders een administratieve sanctie op te leggen. Op die manier kan de gemeente zelf snel optreden tegen gedragingen die in het dagelijkse leven als erg storend worden ervaren door de bevolking.

BESTUURLIJKE HANDHAVING: OUDE WIJN IN NIEUWE ZAKKEN?

Men kan niet om de vaststelling heen dat men de laatste jaren voortdurend op zoek is naar nieuwe procedures en instrumenten om onze rechtsregels te handhaven en te sanctioneren buiten het klassieke strafrechtelijke handhaving (strafrecht en strafprocedure).¹⁰ Waarom? Enerzijds is er de vaststelling dat de piste van de strafrechtelijke handhaving meer en meer geassocieerd wordt met logheid, traagheid, niet efficiënt en daardoor niet altijd bruikbaar in onze huidige maatschappij. Anderzijds is er de laatste decennia een enorme toename van allerhande wetten en regelgeving met strafbepalingen die in principe allemaal om een stringente handhaving vragen. Rekening hou-

⁷ SCHUERMANS, F. en LYBAERT, D., "Wie het kleine niet eert ... Het gemeentelijk handhavingsrecht als onderdeel van een meer globale aanpak: het gewapend bestuur", *Vigiles*, 1999, nr. 3, 13-14.

⁸ VAN HEDDEGHEM, K., "Situering en historiek" in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, VVSG-Politeia, 2005, 4.

⁹ VENY, L. en DE VOS, N., "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Vanden Broele, 2005, 21-22.

¹⁰ VANDER BEKEN, T., "Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light", *Orde van de dag*, Kluwer, 2003, afl. 24, 65.

dend met de beperkte capaciteit - zowel personeel en middelen - van ons strafrecht-systeem leren beide vaststellingen ons dat er grenzen zijn aan onze bestaande handhavingscapaciteiten waardoor er sprake is van een zogenaamd handhavingstekort. Dit handhavingstekort probeert men op te lossen door op zoek te gaan naar alternatieve handhavingsmogelijkheden buiten de grenzen van de strafrechtelijke piste. Eén van de mogelijkheden die dan in het vizier komen is dat men sanctioneert of straft buiten de strafrechter om: ook openbare besturen of administraties zouden sanctionerend kunnen optreden. Administratieve afhandeling of bestuurlijke handhaving is dan de *passe-partout* die de deur zou openen voor een doeltreffende en snelle handhaving. Door het sanctionerend optreden van een bestuur - dat functioneert binnen de contouren van het bestuursrecht - verandert ook de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Het is duidelijk dat de handhaving van regelgeving door middel van bestraffende bestuurlijke sancties zich uitbreidt ten koste van de strafrechtelijke handhaving. Sommigen spreken van een nieuw rechtsgebied dat zich ontwikkelt naast het bestaande strafrecht en bestuursrecht: het 'bestuursstrafrecht'.¹¹ Maar bij het opleggen van bestraffende bestuurlijke sancties dient men nog steeds rekening te houden met artikel 6 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).¹² Dit artikel legt eigenlijk de spelregels vast voor iedereen die bestraffend wil optreden. Het straffende bestuur moet er bijgevolg angstvallig over waken dat de waarborgen van artikel 6 E.V.R.M. onverminderd gerespecteerd worden (het vermoeden van onschuld, het respect voor de rechten van de verdediging in de procedure, het optreden binnen een redelijke termijn, enz...). Daarnaast blijven administratieve sancties nog steeds administratieve rechtshandelingen, waardoor de beginselen van behoorlijk bestuur ook van toepassing blijven.¹³ Sommigen vragen zich terecht af of de tijd niet rijp is om de essentiële elementen van deze administratieve rechtshandhaving op een behoorlijk wijze in regelgeving neer te leggen.¹⁴ Een soort basiswet of kaderwet 'Administratieve sancties' die het concept kan afbakenen en die de toepasselijke materieel- en formeelrechtelijke beginselen kan vastleggen bij deze bestuurlijke rechtshandhaving.

NEDERLAND: BESTUURLIJKE BOETE VOOR KLEINE ERGERNISSEN

Ook in Nederland wordt de discussie over de bestuurlijke handhaving/boete al een tijdje gevoerd. Eind 2005 heeft de Nederlandse regering twee wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer die gemeenten de mogelijkheid geven boetes op te leggen voor overlast in de openbare ruimte, fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.¹⁵ Het wetsvoorstel "bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte" stemt

¹¹ HARTMAN, A.R. en VAN RUSSEN GROEN, P.M., *Contouren van het bestuursstrafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1998, 1-169.

¹² VANDER BEKEN, T., "Administratieve afhandeling. Anders en beter?", in X, *Update in de Criminologie. Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Gandiaus, Kluwer, 2004, 124.

¹³ MAREEN, D., "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in *Gemeentelijke administratieve sancties*, VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), Vanden Broele, 2005, 161-220.

¹⁴ PUT, J., "Naar een kaderwet administratieve sancties", *R.W.*, 2005, nr. 9, 321-336.

¹⁵ Wetsvoorstel bestuurlijke boete in de openbare ruimte, *Kamerstukken II*, 2004/05, 30101, nr. 1-4 en Wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, *Kamerstukken III*, 2004/05, 30098, nr. 1-5. Zie ook MICHIELS, L. en WIDDERSHOVEN, R., "De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving", in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? - Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 117-139.

grotendeels overeen met de Belgische GAS-wet. Het principe is dat gemeenten bestuurlijke boetes voor kleine overtredingen moeten kunnen opleggen, zodat er meer mogelijkheden zijn om regels te handhaven. De achterliggende idee is dat kleine overtredingen vaak leiden tot grote ergernis: hondenpoep op straat, zwerfvuil, opengescheurde vuilniszakken, enz. Volgens de Nederlandse regering is er een relatief eenvoudig middel om een wijk weer leefbaar te maken. De overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, worden vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente.

Gemeentelijke Administratieve Sancties: onderdeel van een lokaal integraal veiligheidsbeleid

Met het instrument van de administratieve sancties kunnen gemeenten, in samenwerking met de lokale politie, bepaalde vormen van overlast tegengaan. Maar betekent dit dat de gemeente voor elke gedraging, die als storend voor de leefomgeving en die als overlast beschouwd kan worden, een administratieve sanctie moet opleggen? Het voeren van een efficiënt "overlastbeleid" gaat verder dan enkel het opleggen van een administratieve sanctie. Een efficiënt preventiebeleid kan in vele gevallen leiden tot een oplossing zonder dat een repressief optreden vereist is. Zo is belangrijk dat de gemeente ook zoekt naar de mogelijke oorzaken van de overlast. Het heeft geen zin de "vervuiler" te bestraffen als er door de gemeente nergens vuilbakken of containers worden voorzien om het vuil te deponeren. Het plaatsen van een aantal vuilbakken op een aantal strategische plaatsen zal eerder een oplossing bieden dan het louter sanctioneren van de overtreder. Gemeenten dienen voldoende voorzieningen te plaatsen die overtredingen kunnen voorkomen (bijv. hondenpoepparkjes).

Het is dus belangrijk om het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties in te bedden in het breder lokaal integraal veiligheidsbeleid.¹⁶ Een lokaal integraal veiligheidsbeleid zou het resultaat moeten zijn van overleg tussen al de actoren uit de diverse betrokken diensten van de gemeente. Dit overleg kan dan uitmonden in een lokaal veiligheidsplan waar de prioriteiten in kaart zijn gebracht. Een lokaal veiligheidsbeleid dient zichtbaar te zijn in de verschillende taken van de lokale overheid (onder andere welzijnsbeleid, openbare werken, sportbeleid, ruimtelijke ordening, jeugdbeleid, mobiliteit en verkeer, cultuurbeleid...). Het is een integraal beleid van samenhangende maatregelen over de grenzen van de verschillende bevoegdheidsdomeinen heen. De burgemeester is de aangewezen regisseur om het integrale karakter van het lokale veiligheidsbeleid te garanderen.¹⁷ Daarnaast is een goede interne communicatie tussen alle actoren en gemeentelijke diensten een essentiële voorwaarde voor het voeren van een lokaal integraal veiligheidsbeleid.

Chronologie van de GAS-wetgeving

Op 10 juni 1999 is de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de administratieve sancties in het Belgische Staatsblad verschenen. Deze GAS-wet voegde in de Nieuwe

¹⁶ DEVROE, E., en PONSAERS, P., "De discussie over (drug)overlast: enkele wetenschappelijke bevindingen" in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? - Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 154-158.

¹⁷ VANDENHOVE, L., "Aanpak van overlast: prioriteit voor de bevolking!", Orde van de dag, Kluwer, 2003, afl. 24, 59.

Gemeentewet onder meer een nieuw artikel 119bis in, op grond waarvan de gemeenten de overtreding op hun politieverordeningen niet alleen strafrechtelijk maar ook bestuurlijk kunnen laten afhandelen, dit kan door in hun politiereglementen een aantal inbreuken in te voeren die gesanctioneerd kunnen worden met een administratieve sanctie. Op basis van artikel 119bis kan de gemeenteraad strafsancities (politiestrafen) of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van haar politiereglementen of politieverordeningen. De gemeenteraad kan 4 types administratieve sancties bepalen:

- de administratieve geldboete, met een maximum van 250 euro;
- de administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning;
- de administratieve intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning;
- tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

Deze opsomming is limitatief. Het is de gemeenten dus niet toegelaten enige creativiteit aan de dag aan te leggen bij het verzinnen van andere maatregelen of het aanpassen van het bestaande arsenaal. Het is de gemeenteraad die hier optreedt als wetgever: de gemeenteraad bepaalt in een politiereglement welke gedragingen ze strafbaar wil stellen. Bij het bepalen van de sanctie kan ze kiezen tussen een administratieve sanctie of een strafrechtelijke sanctie. Beiden samen kan niet, de gemeenteraad moet een keuze maken tussen beide mogelijkheden. Maar de gemeenteraad is bijgevolg niet verplicht om te kiezen voor het systeem van administratieve sancties. Het is duidelijk dat de gemeenteraad hierbij een belangrijke opdracht te vervullen heeft. Zij moet beoordelen welke gedragingen ze strafbaar wil stellen in een gemeentelijke politieverordening. Deze beoordeling vraagt een grondige inventarisatie van de (overlast)problemen die de gemeente wil aanpakken. Dit kan onder meer op basis van (cijfer)gegevens van de politie, resultaten van enquêtes onder de bevolking, rapporten van de gemeentelijke ombudsdienst, enz... Welke gedragingen kan de gemeenteraad strafbaar stellen? Het antwoord op de vraag welke gedragingen of overtredingen gemeenten met administratieve sancties kunnen bestraffen is niet eenvoudig. Het is zo dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om in een politiereglement te bepalen welke inbreuken gesanctioneerd kunnen worden met een administratieve sanctie. In de meeste gevallen gaat het om een administratieve geldboete. Dit betekent niet dat de gemeente zomaar kan beslissen dat alle gedragingen waarvan de gemeente denkt dat een sanctie aangewezen is in aanmerking komen voor een administratieve sanctie. Want in de wet is een belangrijke beperking ingebouwd: de gemeenteraad kan slechts straffen of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van zijn politiereglementen indien die overtreding niet al in een wet of decreet strafbaar wordt gesteld. In de praktijk betekent dit een uiterst moeilijke opgave. Niet alleen vraagt dit een uitgebreide kennis van de bestaande federale en Vlaamse regels maar ook nog eens een voldoende diepgaande kennis van de regels.

Basiswet van 13 mei 1999 was een lege doos

In de praktijk bleek de wet van 13 mei 1999 op de gemeentelijke administratieve sancties niet te werken. Deze basisfilosofie was goed, maar in de praktijk bleek de GAS-wet van 1999 een lege doos.

De gemeenten waren niet verplicht dit instrument toe te passen. Zo hebben grote steden meer te kampen met overlast en hebben ze meer behoefte om hun overlastbeleid zelf te sturen. Bovendien vergt de ontwikkeling en de invoering van dit instrument het nodige personeel (aanstellen sanctionerende ambtenaar en vaststellende ambtenaren) en financiële middelen. Maatwerk blijft hoe dan ook noodzakelijk en wenselijk. Binnen de wet van 1999 was het toepassingsgebied van de GAS zeer beperkt. Gemeenten die ze wilden toepassen, ondervonden dat ze heel weinig administratief konden beboeten. Ze konden enkel die inbreuken administratief sanctioneren die nog niet elders (strafwet, decreet) strafbaar waren gesteld. De meeste vormen van kleine criminaliteit of overlast zaten al in een wet of decreet.¹⁸ De lokale besturen hadden er niets over te zeggen. De gemeenten die dachten dat ze nu een krachtig instrument hadden om overlast aan te pakken kwamen dan ook van een kale reis terug. Gevolg was dat weinig gemeenten gebruik maakten van het systeem van administratieve sancties. Zo kon men volgens sommigen bijvoorbeeld zwerfvuil en hondenpoep niet administratief sanctioneren want dit is al strafbaar volgens het afvalstoffendecreet. Deze regeldichtheid beperkt in grote mate de bewegingsruimte voor steden en gemeenten om administratief te sanctioneren. Volgens het regeerakkoord van juli 2004 wil ook de nieuwe Vlaamse Regering de mogelijkheden voor gemeenten en steden maximaliseren om overlastfenomenen met administratieve geldboetes te bestraffen. Ze wil dit bereiken door een aantal strafbaarstellingen in decreten te schrappen om zo ruimte te creëren voor de gemeenten en steden om hun normen tegen overlast gericht te kunnen handhaven.¹⁹

Lente 2005: vernieuwde GAS-wet verhit gemoederen, maar de reparatiewet zorgt in de zomer voor afkoeling

Het was duidelijk dat een wetswijziging noodzakelijk was om de gemeentelijke administratieve sancties een herkansing te geven. De federale wetgever wijzigde de GAS-wet in 2004 grondig.²⁰ Zo werden vanaf 1 april 2005 een aantal inbreuken uit de strafwet gehaald (bijvoorbeeld nachtlawaai). Gemeenten konden voortaan ook ernstige vormen van criminaliteit (zoals kleine diefstallen of lichte vormen van vandalisme en slagen en verwondingen) zelf beboeten. Het gevolg was dat een aantal gedragingen niet meer strafbaar waren wanneer de gemeente haar politiereglement niet aanpaste aan deze wetgeving. Maar de gemeenten werd te weinig tijd gegund om dat te doen. Vooral de uitbreiding van het toepassingsgebied met deze vormen van criminaliteit deed bij gemeenten en parketten de wenkbrauwen fronsen.²¹ Vele gemeenten voelden zich niet geroepen om dit gedrag zelf administratief te beboeten. Dat bleek uit een enquête van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten bij de Vlaamse gemeenten.²² Tien procent van de gemeenten waren op 1 april 2005 klaar om het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties toe te passen. Ze hadden daarvoor de nood-

¹⁸ SCHUERMANS, F., "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten," in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? - Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 34-39.

¹⁹ Regeerakkoord 2004, Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, Brussel, 19 juli 2004.

²⁰ Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004. (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004.); 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.

²¹ VAN DEN HENDE, T., "Het toepassingsgebied en de procedure inzake gemeentelijke administratieve geldboetes", *Vigiles*, 2005, nr. 4, 111-121.

zakelijke stappen gezet: het politiereglement was aangepast, de sanctionerende ambtenaar was aangesteld en er was overleg geweest met het parket. Nog eens tien procent was theoretisch bijna klaar, maar diende nog een aantal praktische zaken te regelen. *In concreto* waren dus op 1 april 2005 ongeveer 25 steden of gemeenten (bijna) klaar om de administratieve sancties in te voeren. De andere tachtig procent van de respondenten gaf aan (nog) geen gebruik te maken van administratieve sancties. De meeste gemeenten namen duidelijk een afwachterende houding aan, of waren zich nog aan het voorbereiden. En ook de parketten waren het niet eens met deze uitbreiding en deelden de burgemeesters mee dat zij niet wensten dat de gemeente sommige van dergelijke overtredingen in de toekomst zou bestraffen.²³ Kortom, er was verwarring en onduidelijkheid op het terrein en de vernieuwde GAS-wet miste zijn start volledig.

Toen op 1 april 2005 titel X van Strafwetboek werd opgeheven, werden onder meer nachtlawaai en (licht) vandalisme uit de strafwet gehaald. Indien steden en gemeenten nachtlawaai nog wilden bestraffen dan moesten zij die gedraging opnemen in de eigen politieverordening. Maar de voorbije maanden bleek dat de toepassing van de vernieuwde GAS-wet voor een aantal praktische en procedurele problemen zorgde.²⁴ Zo bleven de minderjarigen die de leeftijd van 16 jaar niet hebben bereikt, met betrekking tot deze feiten totaal straffeloos, terwijl het dikwijls toch ook minderjarigen onder de 16 jaar zijn die feiten van vandalisme en nachtlawaai plegen. Want de minderjarigen beneden de 16 jaar kwamen niet langer meer in aanmerking voor beschermingsmaatregelen. Bij gebrek aan een inbreuk van strafrechtelijke aard kan immers geen beschermingsmaatregel worden genomen op basis van de jeugdbeschermingswet. De inbreuk kon niet langer als een misdrijf omschreven feit (MOF) worden omschreven.²⁵ Concreet betekende dit dat tegen een 14-jarige die vandalisme pleegde men niet meer kon optreden. Het parket kon voor minderjarigen minder dan 16 jaar slechts uitzonderlijk optreden op basis van een dringende problematische opvoedingssituatie (POS) indien de voorwaarden vervuld waren.

Via een reparatiewet in de zomer van 2005 heeft de wetgever deze knelpunten weggevoerd.²⁶ Gedragingen zoals het beschadigen van roerende goederen (art. 559,1° SW), nachtlawaai (art. 561,1° SW) en beschadiging van landelijke of stedelijke afsluitingen (art. 563,2° SW) en het plegen van lichte gewelddaden (art. 563,3° SW) zijn opnieuw in de strafwet opgenomen. De gedragingen worden toegevoegd aan de zogenaamde *gemengde inbreuken*. Dit betekent dat gemeenten voor deze gedragingen enkel een administratieve geldboete kunnen opleggen wanneer het parket niet reageert of de toestemming geeft. Daarnaast bleken sommige termijnen te kort om werkbaar te zijn en zijn een aantal procedureregels gewijzigd. Zo krijgt het parket twee maanden de tijd om te reageren in plaats van een maand. De termijn om het proces-verbaal over te

²² Voor de resultaten van de enquête zie: <http://www.vvsg.be> (knop veiligheid) en VAN HEDDEGHEM, K., "En nu volle GAS vooruit? - Gemeentelijke administratieve sancties moeizaam uit de startblokken", *Politiejournaal & Politieofficier*, juni 2005,(6),10-11.

²³ Omzendbrief Gemeentelijke administratieve sancties - Ref. COL 6/2005 van het College van Procureurs-generaal van 20 mei 2005 (Col 6/2005).

²⁴ Wetsontwerp houdende diverse bepalingen, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 1845/1-33

²⁵ VAN DER BEKEN, T., "Minderjarigen en administratieve sancties", in VENV, L. en DE VOS, N. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Vanden Broele, 2005, 141-145. Zie ook Ministeriële Omzendbrief OOP 30ter van 10 november 2005 waarbij uitleg verschaft wordt bij de wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *B.S.*, 24 november 2005, I.1.

²⁶ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen - Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid - Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005.

maken aan het parket en de gemeentelijke ambtenaar is verlengd tot een maand (vroeger 15 dagen). Ook de termijn waarbinnen de administratieve sanctie moet worden opgelegd wijzigt: zo begint de termijn van zes maanden pas te lopen vanaf de dag dat de bevoegde ambtenaar het proces-verbaal ontvangt en niet langer vanaf de dag van de feiten.

EVOLUTIES OP HET TERREIN EN KANTTEKENINGEN

Vele gemeenten en steden maakten de afgelopen maanden werk van een uniform politiereglement dat goedgekeurd is door elke gemeente van de politiezone. Maar de verschillende gemeentelijke politiereglementen tot een eenvormig reglement afstemmen vraagt veel tijd en overleg tussen de betrokken gemeenten. De lokale politiezone is hierbij eveneens een belangrijke partner en in de praktijk dikwijls de motor van het overleg. Niet onbelangrijk is dat elke gemeente haar eigen accenten kan blijven leggen in haar politiereglement. Een andere vaststelling is dat vele gemeenten hun krachten bundelen via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Met verschillende gemeenten samen wordt een interlokale vereniging opgericht. In het beheerscomité van die vereniging worden afspraken gemaakt over de financiële en/of logistieke bijdrage van de deelnemende gemeenten. De provincie Vlaams-Brabant stelt 2 provinciale sanctionerende ambtenaren ter beschikking van de Vlaams-Brabantse gemeenten. De gemeenten gaan gretig op dit aanbod in want 46 gemeenten (op 65) doen een beroep op deze ambtenaren voor de afhandeling van de ganse GAS-procedure.²⁷

Waarvoor wordt het instrument van de administratieve sancties vooral gebruikt? De steden en gemeenten die de GAS-wet toepassen, willen vooral overlastproblemen aanpakken die de leefbaarheid in hun gemeente schaden.²⁸ Men wil vooral van de GAS-wet gebruik maken om van hun stad of gemeente opnieuw een propere stad te maken en om de overlast te beperken. Daarom heeft men vooral de inbreuken op het oog die de leefbaarheid in de stad of gemeente ernstig kunnen aantasten en die gebruikelijk als *overlast* omschreven worden.

In de steden of gemeenten die de GAS-wet toepassen leidde dit tot heel wat pv's. In Oostende zijn er op zes maanden ongeveer 550 pv's opgesteld. De meeste pv's hebben te maken met hondenpoep, sluikestorten, zwerfvuil, wildplassen of een hond zonder lei-band. Antwerpen heeft op zes maanden ongeveer 1300 pv's opgesteld. De top drie: geluidshinder, sluikestorten en lichte vormen van vandalisme. In Antwerpen doen zowel gemeentelijke ambtenaren (20 procent) als politieambtenaren (80 procent) vaststellingen, in Oostende verbaliseren enkel politieambtenaren en hulpagenten. Het valt op dat de meeste pv's niet zozeer te maken hebben met criminaliteit maar vooral gaan over inbreuken die de reinheid en het (gezellig) samenleven in de gemeente aantasten.

De sanctionerende ambtenaar in Oostende had begin december 2005 al ongeveer honderd administratieve boetes opgelegd. Het blijkt dat de meeste overtreders de boete van 59 euro betalen, zelfs een aantal buitenlandse overtreders hebben hun boete keurig betaald. Heel wat mensen laten via de schriftelijke verweerprocedure wel weten dat ze de inbreuk erkennen en verontschuldigen zich voor de overlast. Ze hopen zo de boete

²⁷ Zie BOON, K. en DELATHOUWER, R., "De provinciale beteugelende ambtenaar" in VERBEEK M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, VVSG-Politeia, 2005, Toepassingen en praktijk (III), Hoofdstuk 5, 31-42.

²⁸ VAN HEDDEGHEM, K., "GAS tegen overlast", *Lokaal*, VVSG, 2005, nr. 21, 1-15 december, 24-26.

niet te moeten betalen. Vaak willen ze ook bij de sanctionerende ambtenaar hun ongenoegen telefonisch uiten. De verplichte bemiddelingsprocedure voor minderjarigen blijkt minder evident te zijn. Tegen een aantal minderjarigen zijn er pv's opgesteld voor wildplassen. Het blijkt dat voor lichte vormen van vandalisme bemiddelen misschien noodzakelijk en nuttig is, maar bij wildplassen bijvoorbeeld is zo'n bemiddelingsprocedure niet realistisch.

De voorbije maanden was er ook regelmatig overleg tussen de stad en de lokale politie. Het is allemaal nieuw en voor iedereen vooral ook een leerproces. De werkzaamheden dienen op elkaar te worden afgestemd en bijsturing is soms noodzakelijk. Zo hebben ze bijv. in Oostende de terminologie in de pv's aangepast. Oudere mensen hadden het lastig met het woord verdachte in het pv, ze hadden toch geen misdrijf gepleegd. Daarom gebruiken ze nu betrokkene, wat neutraler klinkt. In Oostende zijn steeds vier hulpagenten op pad om inbreuken die te maken hebben met de reinheid in de stad te controleren. De vaststellers weten hun werk meer gevaloriseerd want hun pv's worden nu echt opgevolgd. In Antwerpen zijn op zes maanden al meer dan duizend brieven de deur uit. In die brief wordt uitgelegd dat de betrokkene een inbreuk heeft gepleegd op het politiereglement en een boete kan krijgen die momenteel varieert van 50 tot 120 euro. De overtreders kunnen zich schriftelijk verdedigen en als de boete hoger is dan 62,5 euro hebben ze recht op een mondelinge hoorzitting. Om de twee weken organiseert Antwerpen hoorzittingen waar de overtreders hun verhaal kunnen doen. Een belangrijk aandachtspunt zijn de verschillende termijnen tijdens de procedure, want binnen de zes maanden moet alles afgerond zijn.

In Oostende en Antwerpen zijn ze gematigd positief over het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties. Werken met een dergelijk nieuw instrument is in het begin natuurlijk een beetje zoeken: honderden pv's bestuurlijk verwerken is geen sinecure, de informaticatoepassingen moeten worden aangepast en nieuwe werkprocessen moeten worden geïnstalleerd. Het is vooral een zaak van *trial and error* en dagelijks wordt er nog gesleuteld aan het systeem.

BESLUIT

Het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties is meestal het sluitstuk van een lokaal overlastbeleid. Bij het uitwerken van een overlastbeleid is een integrale aanpak wenselijk en noodzakelijk: alle relevante actoren - lokale politie, gemeente, welzijnsdiensten - zowel op ambtelijk als op politiek niveau moeten hierbij samenwerken, elk vanuit zijn rol en referentiekader. Daarnaast is het belangrijk om elke vorm van overlast te concretiseren, dan pas is maatwerk mogelijk en kan men oplossingsgericht en resultaatgericht werken. Hiervoor dient men zowel in dialoog te treden met degenen die de overlast veroorzaken als met degenen die de overlast ervaren. Een efficiënt overlastbeleid gaat dus verder dan het louter opleggen van een administratieve geldboete. In vele gevallen kan een preventief beleid voor oplossingen zorgen. Maar wie een aantal regels toch manifest negeert of niet naleeft, riskeert dit in zijn portemonnee te voelen. Belangrijk hierbij is om de regels consequent te handhaven. De bedoeling is dat de boete vrij snel op de inbreuk volgt, zodat de overtreder weet dat regels consequent worden gehandhaafd: het zogenaamde lik-op-stukbeleid. Uit de eerste praktijkervaringen blijkt dat een betere handhaving - een verhoogde pakkans en een daadwerkelijke sanctie bij overtreding - ook voor een preventief effect zorgt: de burger past zijn gedrag aan omdat hij weet dat een aantal gedragingen die vooral voor

overlast zorgen niet getolereerd worden en tot een boete kunnen leiden. De GAS-wet heeft niet tot doel zoveel mogelijk boetes op te leggen, maar ervoor te zorgen dat de overlast vermindert en de leefbaarheid verhoogt in de steden en gemeenten. Uit de praktijk blijkt dat de gemeenten en steden dit instrument vooral inzetten om samenlevings- en leefbaarheidsproblemen in buurten en wijken aan te pakken en niet zozeer om criminaliteit te bestrijden.

Misschien kan een grondige evaluatie van de GAS-wet op termijn de daadwerkelijke effecten in kaart brengen en mogelijke pijnpunten inventariseren. Maar ondertussen is het belangrijk dat de mensen op het terrein verder aan de slag kunnen met het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties zonder dat de wetgeving om de haverklap wijzigt. Zoniet zorgt de GAS-wet zelf voor te veel overlast voor alle actoren die er dagelijks mee moeten werken. Het moet voor hen ook nog een beetje leefbaar blijven.