

DIEDERIK COPS<sup>a</sup>  
JOHAN PUT<sup>b</sup>  
STEEFAAN PLEYSIER<sup>c</sup>

# *De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast*

## *Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid<sup>1</sup>*



Panopticon, 33 (6), 552-563

© 2012 MAKLU | ISSN 0771-1409 | NOVEMBER 2012

- a Postdoctoraal onderzoeker, Jeugdonderzoekplatform (JOP), Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven (Corresp.: Diederik.Cops@law.kuleuven.be).
- a Gewoon hoogleraar jeugd- en welzijnsrecht, Instituut voor Sociaal Recht (ISR) en Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), Faculteit Rechtsgeleerdheid, KU Leuven.
- a Docent jeugdcriminologie en methoden van onderzoek, Faculteit Rechtsgeleerdheid, KU Leuven. Stefaan Pleysier coördineert samen met Johan Put de Onderzoekslijn Jeugdcriminologie van het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC).

### **INLEIDING & SITUERING**

Sinds 1999 bestaat in België de wettelijke mogelijkheid voor lokale overheden om, via het politiereglement, allerhande vormen van overlast via een administratief systeem aan te pakken. Dit systeem van Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) is vooral de laatste jaren, als gevolg van enkele wetwijzingen, aan een sterke opmars bezig en wordt in steeds meer gemeenten geïmplementeerd. De directe aanleiding voor deze nota wordt gevormd door het maatschappelijke en politieke debat dat als gevolg van de aangekondigde aanpassingen aan de wetgeving omtrent de Gemeentelijke Administratieve Sancties in het voorjaar van 2012 is 'losgebarsten'. De concrete timing van dit maatschappelijke debat is te wijten aan een aantal factoren. Een eerste belangrijke reden is de aankondiging in het federale regeerakkoord van 6 december 2011 om de bestaande GAS-wetgeving op diverse vlakken aan te passen. In de publieke arena verschenen vervolgens verschillende berichten omtrent de voorgestelde aanpassingen, waarbij met name de verlaging van de leeftijd van zestien jaar naar veertien jaar heel wat reactie heeft uitgelokt. Het publieke debat over GAS dijde bovendien verder uit en heeft ondertussen niet enkel betrekking op de geplande leeftijdsverlaging, maar gaat over het systeem *an sich*.<sup>2</sup> Een tweede reden is de vaststelling dat de populariteit van het GAS-systeem vooral de laatste jaren sterk

<sup>1</sup> Deze bijdrage is het voorlopig eindresultaat van een proces van reflectie en debat binnen de Onderzoekslijn Jeugdcriminologie van het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC).

<sup>2</sup> Ter illustratie hiervan kan onder meer worden verwezen naar de verzoekschriften die door de Liga voor de Mensenrechten bij de Raad van State zijn ingediend om de politiereglementen van enkele politiezones (o.a. van Brugge en Hasselt-Zonhoven-Diepenbeek) te laten vernietigen omdat ze enkele fundamentele rechtsbeginselen zouden schenden.

is toegenomen, ook al is de wetgeving reeds in 1999 in voege getreden. Een derde reden zijn de ophanden zijnde gemeenteraadsverkiezingen, die mee aan de basis liggen van een groeiende profileringsdrang in het politieke domein.

De opzet van deze nota is om een eerste aanzet te geven tot een coherente visie en constructief debat omtrent GAS en de toepassing ervan. Het is immers aan te raden om voorafgaand of ter gelegenheid van zo'n nieuw wetsvoorstel (dat meer duidelijkheid moet scheppen) met een onderbouwd en gestructureerd standpunt naar buiten te komen. Het vertrekpunt van deze bijdrage ligt bewust in de bevestiging van het feit dat steden en gemeenten onmiskenbaar een belangrijke bevoegdheid hebben in de zorg voor lokale veiligheid en openbare orde, en de erkenning dat de achterliggende drijfveer, met name het aanpakken van reële samenlevingsproblemen en het verhogen van de leefbaarheid op lokaal vlak, een legitiem karakter heeft. Deze nota heeft met andere woorden niet als bedoeling om (lokale) beleidsmatige en bestuurskundige initiatieven gericht op de aanpak en reductie van overlast in absolute termen te verwerpen. De toenemende roep om een formele aanpak van overlast en andere leefbaarheidsproblemen is immers een bestaande maatschappelijke realiteit die niet zonder meer genegeerd mag worden, noch kan worden afgedaan als een claim van verzuurde burgers of als een elite-geconstrueerd probleem (BOUTELLIER, 2002).

Deze erkenning is echter geen pleidooi voor naïviteit. De groeiende beleidsmatige aandacht voor overlast (en breder, sociale veiligheid) schept politiek gezien ook mogelijkheden voor (nationale en lokale) overheden om hun gezag te laten gelden. Het actuele publieke en politieke debat is er ook niet toevallig, en moet ten dele worden gezien in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen van het najaar 2012. Er leek sprake te zijn van een politiek opbod en spierballengerol, waarbij verschillende partijen of politici de burger willen overtuigen van een harde en adequate aanpak van overlast en als storend ervaren gedragingen. Dit dreigde evenwel te gebeuren op de rug van die groepen in de samenleving die niet of veel minder in staat zijn hun stem te laten weerklinken in dit debat. Zo valt op dat er in sterke mate werd verwezen naar minderjarigen en het storend en intimiderend gedrag waar jongeren zich in de publieke ruimte wel eens aan bezondigen. In de praktijk blijkt deze groep echter slechts een zeer klein percentage van het totale aantal opgelegde GAS-boetes te krijgen. In de stad Antwerpen werden bijvoorbeeld in de periode 2006-2011 59.985 boetes uitgeschreven, waarvan er slechts 1195, of ongeveer 2% van het totale aantal, naar minderjarigen gingen. In Vlaams-Brabant hadden er van de 1259 opgemaakte boetes slechts 25 betrekking op minderjarigen (Kinderrechtencoalitie, 2011).

Onderstaande discussie besteedt daarom weliswaar aandacht aan de specifieke argumenten die worden aangewend om de leeftijdsverlaging te rechtvaardigen en aan de bijzondere modaliteiten die gelden voor minderjarigen in het GAS-systeem, maar hanteert eveneens een meer algemene insteek. Deze tekst vormt daarom veeleer een algemene standpuntbepaling met betrekking tot het GAS-instrument en het gevoerde overlastbeleid, eerder dan dat het concrete suggesties doet met betrekking tot het aangekondigde wetsvoorstel van minister van Binnenlandse Zaken Milquet.

## **AANPAK VAN SAMENLEVINGSPROBLEMEN: EEN LEGITIEM VERTREKPUUNT**

De GAS-wetgeving vormde eind jaren negentig het resultaat van een zoekproces van de toenmalige federale regering naar een instrument om 'overlast' op een snelle en efficiënte wijze aan te pakken. De ontdekking van overlast kan in essentie worden teruggevoerd naar de bevindingen van de eerste federale Veiligheidsmonitor in 1997, waaruit bleek dat burgers heel wat overlastfenomenen rapporteerden en dat deze problemen een weerslag

hadden op de onveiligheidsbeleving (DEVROE, 2007; 2012; HEBBERECHT, 2008). De GAS-wet werd ingevoerd in 1999, maar heeft pas na enkele wetswijzigingen in 2004 (wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet) en 2005 (Reparatiewet van 20 juli 2005) aan populariteit gewonnen. Momenteel is deze wetgeving in meer dan 80% van alle Vlaamse gemeenten geïmplementeerd, terwijl dit in 2006 nog maar in 33% van de gemeenten het geval was (PONSAAERS & VANDERBEKEN, 2008). Deze wetgeving geeft lokale besturen de mogelijkheid om vormen van publieke overlast – die ze autonoom kunnen vastleggen in het politiereglement – zelf administratief af te handelen zonder afhankelijk te zijn van parket en strafrecht.

Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen ‘eigen inbreuken’ en ‘gemengde inbreuken’. De eerste categorie van inbreuken betreffen verstoringen van de zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en openbare rust alsook de openbare overlast. Dit zijn feiten die enkel, via het gemeentelijk politiereglement, met een administratieve sanctie bestraft kunnen worden. De tweede categorie betreft gedragingen die formeel in de strafwet zijn opgenomen, maar waarvoor de wetgever eveneens in de mogelijkheid voorziet voor lokale overheden om deze feiten met een administratieve sanctie te beboeten. Meer specifiek gaat het om gedragingen als beschadigen van roerende goederen, nachtlawaai, beledigingen, gewone diefstal, enzovoort.<sup>3</sup> Concreet kan de inbreuk door verschillende soorten ‘vaststellende ambtenaren’ (politieagenten, hiervoor aangestelde gemeenteambtenaren, bepaalde ambtenaren van de vervoersmaatschappijen, soms ook bewakingsagenten) worden vastgesteld. De sanctie wordt opgelegd door de ‘sanctionerende ambtenaar’, dit is een door de gemeente aangewezen gemeente- of provinciale ambtenaar. De procedure verschilt naargelang van het type inbreuk. Bij de ‘eigen’ inbreuken, of feiten van openbare overlast zoals vastgesteld door de gemeenteraad en beschreven in de politiecodex, is de sanctionerende ambtenaar onmiddellijk na ontvangst van het proces-verbaal bevoegd om de mogelijke sancties – een geldboete tot ten hoogste 250 euro, schorsing van vergunning, intrekking van vergunning, sluiting van een instelling – op te leggen. In het geval van de ‘gemengde inbreuken’ krijgt de strafrechtelijke vervolging prioriteit: de procureur heeft twee maanden de tijd om tot vervolging over te gaan; indien dit niet gebeurt wordt de lokale sanctionerende ambtenaar van rechtswege bevoegd om een administratieve sanctie op te leggen. Tegen de sanctie kan men in beroep gaan bij de politierechtbank.

Voor minderjarigen gelden enkele bijzondere regels zoals o.a. een minimumleeftijd van 16 jaar, de betrokkenheid van de ouders in de procedure, een geldboete tot ten hoogste 125 euro, een verplichte bemiddelingsprocedure. De bevoegde rechtbank is hier ook de jeugdrechtbank, die de mogelijkheid heeft om de GAS-boete te vervangen door een jeugdrechtmaatregel.

De veiligheidsmonitor leert ons dat burgers in ons land in hun eigen woonbuurt met diverse fenomenen worden geconfronteerd die zij als overlast ervaren. Deze vaststelling is voldoende om de aanpak van dergelijke overlastproblemen, die schijnbaar door significante groepen van de bevolking als problematisch worden ervaren, door lokale besturen als legitiem te bestempelen. Het valt moeilijk te ontkennen dat zich in de publieke ruimte bepaalde feiten en gedragingen voltrekken die, ook al zijn ze niet formeel strafbaar, toch een zekere druk op het dagelijkse samenleven (kunnen) leggen en door grote groepen van de bevolking als bedreigend, problematisch, ergerlijk of irritant worden ervaren. Bovendien kan de relatieve traagheid van de strafrechtelijke afhandeling en het hoge aantal seponeringen leiden tot frustraties, een gevoel van straffeloosheid en moedeloosheid bij zowel de bevolking als lokale besturen en politiediensten. Deze vaststellingen

<sup>3</sup> Een exhaustieve lijst van deze ‘gemengde inbreuken’ is opgenomen in de ministeriële omzendbrief OOP3obis van 24 november 2004.

indachtig, zou het inderdaad politiek weinig opportuun zijn om, als lokaal bestuur, geen rekening te houden met de realiteit van deze bestaande gevoelens en percepties. Het GAS-systeem vormt daarom ook een eenvoudig aan te wenden instrument om een signaal aan de bevolking te geven dat er snel en kordaat wordt opgetreden. Het biedt immers de nodige flexibiliteit aan gemeentebesturen om autonoom te bepalen welke feiten bestraft kunnen worden en biedt daarnaast de belangrijke garantie dat de boetes ook effectief en op relatief korte termijn kunnen worden opgelegd.

Het in beginsel legitieme karakter van een lokaal beleid gericht op de reductie van als overlast ervaren fenomenen, betekent echter niet dat er geen bedenkingen of bezwaren kunnen worden geformuleerd bij het huidige beleid zoals dit in de praktijk wordt gevoerd. Deze kritieken kunnen in drie grote groepen worden verdeeld, en hebben respectievelijk betrekking op de juridische aspecten van de bestaande wetgeving, de sociale en ethische aspecten van dit beleid en de onduidelijkheid omtrent de efficiëntie en effectiviteit van de keuze voor een dergelijk beleid. In wat volgt gaan we dieper in op deze drie punten. Het is echter niet onze bedoeling om enkel bedenkingen te formuleren; we willen daarentegen deze reflectie eveneens aangrijpen om een constructieve bijdrage te leveren aan een effectieve en integrale aanpak van overlast en veiligheidsgerelateerde problemen op lokaal niveau.

## JURIDISCHE STERKTES EN ZWAKTES

Op juridisch vlak zijn er twee fundamenten die de legitimiteit van de lokale bestuurlijke aanpak van overlast ondersteunen, maar daarvan meteen ook de grenzen aangeven: 1° de gemeentelijke bevoegdheid voor (bestuurlijke) politie, meer bepaald op het domein van verkeer, openbare rust en ordehandhaving (art. 135 Nieuwe Gemeentewet)<sup>4</sup>; 2° de geleidelijke aanvaarding – onder meer onder invloed van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – dat ook besturen sanctionerend kunnen optreden, op voorwaarde dat dit gebeurt in een deugdelijk juridisch kader (met respect voor fundamentele rechtsbeginselen) en dat op het bestuurlijk optreden controle mogelijk is door een rechter die beschikt over ‘volle rechtsmacht’ (PUT, 2001-02). Dit laatste houdt in dat de rechter de beslissing ‘in feite en in rechte’ volledig moet kunnen beoordelen, en dat hij de mogelijkheid moet hebben de uitgesproken sanctie te mildereren of kwijt te schelden.

Specifiek ten aanzien van minderjarigen heeft het Grondwettelijk Hof bijkomende randvoorwaarden geformuleerd opdat een systeem van administratieve sancties toelaatbaar zou zijn. Enerzijds is vereist dat dergelijke maatregelen onder de categorie van ‘jeugdbeschermingsmaatregelen’ kunnen worden gebracht, hetgeen in elk geval loutere geldboeten uitsluit. Anderzijds moet de toepassing van deze maatregelen verlopen met respect voor de bijzondere procedurele waarborgen waarin de Jeugd(beschermings)wet voorziet (Arbitragehof 6 november 2002, nr. 155/2002; Arbitragehof 18 januari 2006, nr. 6/2006).

De rechtsleer geeft een overzicht van de juridische bezwaren die kunnen worden ingebracht tegen het GAS-systeem op zich, en vooral tegen de wijze waarop dit systeem door een aantal gemeenten in de praktijk wordt ingezet of waarop ‘nevensystemen’ als combitaksen worden ontwikkeld (zie VROMAN, 2011; 2012), onder meer een te ruime interpretatie van de gemeentelijke bevoegdheid om zaken te regelen via een GAS-reglement en een

<sup>4</sup> De te beteugelen gedragingen moeten daarom inspelen op concrete ordehandavingsnoden van de betrokken gemeente, en mogen enkel betrekking hebben op de domeinen waarvoor de gemeente bevoegd is, hetgeen bv. niet het geval is voor de ‘morele openbare orde’ (bv. behoeding van alcoholmisbruik van minderjarigen): Raad van State 11 januari 2007).

te ruime interpretatie van de mogelijkheden binnen de verplichte bemiddelingsprocedure voor minderjarigen. Sommige van de beschreven bezwaren kunnen in een aangepaste GAS-wetgeving worden opgevangen (zij het binnen de hierboven geschetste grenzen), maar veelal hebben ze eerder betrekking op de gemeentelijke handelingswijzen (en bevoegdheidsoverschrijding), eerder dan op de GAS-wetgeving op zich. Deze vaststelling nodigt al minstens uit tot het veel duidelijker en een stuk gedetailleerder omschrijven van het GAS-kader waaraan gemeenten zich dienen te houden.

De vaststelling dat een aantal gemeenten blijkbaar geneigd is de grenzen van hun bevoegdheden af te tasten, moet leiden tot een bijzondere waakzaamheid inzake scheiding der machten. Feit is dat de lokale overheid optreedt als wetgever, vaststeller van de feiten, 'parket', beslissende instantie, benadeelde partij, begunstigde als ontvanger van de boetes (maar ook 'kostendrager' wat de procedurekosten en geïnvesteerde tijdsbesteding betreft) en uitvoerder van de maatregelen. Het is bv. goed mogelijk dat de bemiddelaar ook (een collega van de) sanctionerend ambtenaar is. In de praktijk blijkt op sommige plaatsen wel met een neutrale bemiddelaar te worden gewerkt, maar niet elk lokaal bestuur kan of wil een dergelijke stap zetten.

Verder zijn er in België 589 gemeenten (19 Brusselse, 308 Vlaamse en 262 Waalse): dit grote aantal instanties met telkens diverse bevoegdheden inzake regulering en uitvoering, bovendien gekoppeld aan een al bij al ruim kader wat te beteugelen feiten en mogelijke sancties betreft, leidt minstens tot rechtsonzekerheid, en tast de grenzen van de rechtsgelijkheid af. Ook op uitvoeringsniveau blijkt een grote discretionaire ruimte te bestaan én gebruikt te worden, waarbij individuele agenten en andere aangeduide ambtenaren de vrijheid hebben (of nemen) om bepaalde gedragingen en gebeurtenissen te bestraffen. Problematisch daaraan is dat er soms zelfs sprake lijkt te zijn van 'persoonsgebonden rechtsongelijkheid'; het opleggen van boetes gebeurt vaak ten aanzien van specifieke personen, die gekend zijn door politie- of andere lokale diensten. Dit kan ertoe leiden dat de ene persoon een boete krijgt, en een andere persoon, ook al stelt deze hetzelfde gedrag op dezelfde plaats, niet wordt beboet omdat hij of zij niet gekend staat als 'herrieschopper'.

Het GAS-systeem leidt in zijn huidige vorm tot een grote diversificatie van sanctieopleggers en sanctiedoeleinden, en ontbeert een basiskader. Hierdoor kan de GAS-praktijk leiden tot situaties die volledig haaks staan op de keuzes die gemaakt zijn bij de hervorming van de Jeugdwet in 2006, wat in elk geval voor de 'gemengde inbreuken' een probleem van gelijke behandeling vormt. Een voorbeeld hiervan is de gemeenschapsdienst. Deze kan in het jeugdrecht enkel door de jeugdrechter worden opgelegd en bijna uitsluitend als maatregel ten gronde. Dat was een uitdrukkelijke reactie tegen de vroegere praktijk, waar de gemeenschapsdienst vaak op parketniveau werd opgelegd, hetgeen op gespannen voet stond met het vermoeden van onschuld. In het GAS-systeem zien we dit nu via een achterpoortje terugkomen, in een nog verscherpte vorm van ongelijkheid: in een aantal gemeenten en (vooral) steden wordt de verplichte bemiddeling die voorafgaat aan het opleggen van een GAS (LANCKSWERDT, 2005) vooral gebruikt om de jongere ertoe te bewegen 'vrijwillig' een gemeenschapsdienst uit te voeren. Dit voorbeeld toont aan dat het ontwikkelen van diverse systemen door en met verschillende actoren (justitie, binnenlandse zaken, lokale overheden) leidt tot een incoherent beleid inzake de aanpak van normoverschrijdend gedrag van jongeren. Ook al is een dergelijke diversificatie juridisch niet onmogelijk, zij het binnen de door het Grondwettelijk Hof getrokken grenzen, toch willen wij pleiten voor het inbouwen van de aanpak van overlast in een breder jeugd(beschermings)beleid.

Deze problematiek zal overigens in de nabije toekomst nog scherper worden gesteld, gelet op het Vlinderakkoord van eind 2011 en de nakende bevoegdheidsoverdracht van het

jeugdbeschermingsdomein naar de gemeenschappen. Relevant hiervoor zijn twee arresten van het Grondwettelijk Hof: het hierboven aangehaalde arrest (155/2002) waarin wordt vereist dat bestuurlijke sanctiesystemen ten aanzien van jongeren een jeugdbeschermend karakter hebben, en het zgn. Everbergerarrest (nr. 166/2003 van 17 december 2003) waarin wordt gesteld dat onder de noemer 'jeugdbescherming' maatregelen van diverse aard kunnen worden gebracht (niet alleen hulpverlenende, maar ook maatschappijbeveilgende). Op basis hiervan kan ernstig worden betwijfeld of het na die bevoegdheidsoverdracht nog aan de federale staat toekomt om te bepalen onder welke voorwaarden ten aanzien van minderjarigen administratieve sancties kunnen worden ingesteld en toegepast.

## **ETHISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE VRAAGTEKENS**

Een tweede categorie van bedenkingen met betrekking tot de huidige beleidsmatige omgang met overlast, is gericht op de ethische en maatschappelijke aspecten. Deze hangen in sterke mate samen met het subjectieve karakter van overlast, dat eveneens kan worden vastgesteld in de vage omschrijving van dit concept in diverse beleidsdocumenten. De inhoud van het 'overlast' concept is immers niet eenduidig af te bakenen en objectief vast te stellen (DEVROE, 2003). De publieke perceptie en evaluatie van bepaalde feiten en gebeurtenissen als storend, hinderlijk of bedreigend staat centraal in dit proces: *"overlast is datgene wat op subjectieve wijze door de burger als dusdanig wordt benoemd"* (DEVROE, 2003: 11). Deze vaagheid komt ook terug in de wijze waarop lokale besturen momenteel het begrip overlast kunnen invullen. De definitie van dit fenomeen kan worden teruggevonden in de ministeriële omzendbrief OOP30 (2001), waarin overlast wordt gedefinieerd als *"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 overschrijft."*<sup>5</sup> Deze algemene omschrijving wordt als dusdanig ook overgenomen in de zonale politiereglementen om duidelijk te maken wat onder de algemene noemer van overlast wordt verstaan. Deze vormt vervolgens de basis waarop een breed spectrum van feiten, gebeurtenissen of gedragingen als overlast wordt strafbaar gesteld.

De beleidsmatige keuze om de omschrijving van overlast bewust vaag te laten en lokale overheden de vrijheid te geven dit zelf in te vullen, heeft uiteraard enkele voordelen. Zo laat deze vage invulling op de eerste plaats toe aan lokale besturen om hun aanpak aan te passen aan de specificiteit van de lokale problemen. De lokale overheid kan met andere woorden zelf bepalen welke gedragingen, feiten of gebeurtenissen ze wenst te bestraffen. Daarnaast scheidt het ook ruimte voor een persoonlijke inschatting van de ernst van het vastgestelde feit door de individuele vaststeller, die in grote mate zelf kan bepalen of concreet gedrag al dan niet als overlast kan worden bestempeld.

Deze subjectiviteit en (bewuste) vaagheid houdt evenwel enkele gevaren in. Een eerste gevaar is dat er onduidelijkheid kan bestaan over de argumentatie op basis waarvan bepaalde feiten en/of gedragingen in het lokale politiereglement worden opgenomen en aan het GAS-systeem worden onderworpen. MILLIE (2011: 281) stelt in dit kader de pertinente vraag *"if each of us has a different assessment of behavioural acceptability, and this may change in different contexts, then who decides?"*. Wie beslist wanneer welk gedrag als 'overlast' wordt gedefinieerd, en als dusdanig in aanmerking komt voor een bestuurlijke aanpak? De basis waarop op lokaal niveau door het lokale bestuur wordt bepaald welke

<sup>5</sup> Definitie zoals teruggevonden in de ministeriële omzendbrief OOP 30 van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Duquesne betreffende de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, Belgisch Staatsblad 23 mei 2001.

feiten of gebeurtenissen als overlast worden gedefinieerd en in welke mate er effectief een maatschappelijk draagvlak bestaat voor het beboeten van bepaalde gedragingen en gebeurtenissen, blijft met andere woorden onduidelijk.

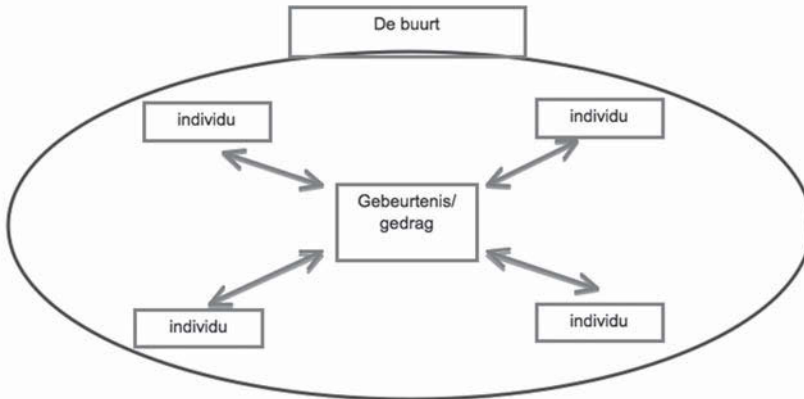
Een tweede gevaar is dat deze sterke subjectivering en bijhorende vaagheid van de contouren van het gevoerde beleid, kan leiden tot een sterke focus op zwakkere groepen in de samenleving, zoals drugsverslaafden, prostitués, bedelaars..., maar ook (allochtone) jongeren. Die groepen zijn, als gevolg van persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden, veel meer aanwezig in de publieke ruimte en wenden deze niet enkel als middel, maar ook als doel op zich aan: juist daarom kunnen ze vaak als onvoorspelbaar en bedreigend worden ervaren (PONSAERS, 2007; CRAWFORD, 2009). *“The danger is that the behavioural expectations of the majority are seen as ‘social’, while those of minority or marginalized ‘outsider’ groups are regarded as anti-social”* (MILLIE, 2009: 16). Met name wat betreft de aanpak van jongeren kan worden vastgesteld dat hun ‘hanggedrag’ of ‘doelloze’ aanwezigheid in de publieke ruimte, wordt geïmpliciteerd en als overlast beschouwd. Adolescenten vormen hierdoor – als cultuurdragers van de toekomst – een dankbaar object voor de projectie van een vaag cultureel onbehagen: *“embodying change, of inter-generational difference, young people can represent unwelcome changes in norms, values and standards. They are both a real cause for concern, and an easy and often misunderstood target”* (JACKSON, 2004: 53).

Het is veelvuldig aangetoond dat een objectieve reductie van overlast niet automatisch leidt tot een afname in de subjectief ervaren niveaus van overlast. Dit geldt zowel voor feiten die relatief sterk objectiveerbaar zijn (zoals afval op straat, hondenpoep, vandalisme en graffiti), als voor feiten waarbij het onderscheid tussen objectief gedrag en subjectieve perceptie veel minder goed te maken is, zoals rondhangende jongeren, geluidsoverlast, enzovoort (MACKENZIE *et al.*, 2010). Het huidige gevoerde beleid kenmerkt zich echter in grote mate door een gebrek aan reflectie over de precieze definiëring van wat overlast nu juist is, met weinig oog voor de verschillende constitutieve elementen ervan. Het subjectieve karakter van overlast impliceert immers dat er drie elementen zijn die een beslissende rol spelen in de evaluatie van een gebeurtenis als overlast (COPS, 2011; MILLIE, 2009). Een eerste element is dat van de ‘pleger’, of het objectieve gedrag dat wordt gesteld in de publieke ruimte. Immers, *“perceptions [of disorder] are driven by more than simply the objective incidence of disorder within the local area”* (BRUNTON-SMITH, 2011: 888). Er dient daarom een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de mate waarin individuen bepaalde feiten observeren aan de ene kant en de evaluatie van die feiten als problematisch aan de andere kant (MACKENZIE *et al.*, 2010). Een tweede niveau is bijgevolg dat van de observator, de klager, de perso(o)n(en) die een bepaald feit als overlast ervaren en als dusdanig benoemen. Veelvuldig onderzoek heeft aangetoond dat binnen één en dezelfde buurt verschillende personen hetzelfde feit op uiteenlopende manieren kunnen beoordelen (o.a. CARVALHO & LEWIS, 2003; SAMPSON & RAUDENBUSCH, 1999, 2004; INNES, 2004). Wat een individu of een groep individuen als een symbool van de stedelijke levendigheid, of als een neutraal kenmerk van het stadsleven interpreteert, kan door een ander of andere groep als zeer negatief en een nadrukkelijke vorm van overlast worden ervaren. Zowel situationele aspecten als gedragsmatige en esthetische verwachtingen spelen een belangrijke rol in de beslissing of bepaalde vormen van gedrag als positief worden ervaren en worden getolereerd, of als negatief – als overlast – worden gepercipieerd (MILLIE, 2008; 2009). Dit biedt belangrijke aanknopingspunten voor een alternatieve aanpak, aangezien *“this differential interpretation of behaviour is key to understanding how ‘acceptable’ behaviour can be negotiated, with a greater emphasis on tolerance, respect and reciprocity”* (MILLIE, 2009: 183). Een derde element is tot slot de interactie tussen de



'pleger' en de 'klager' die van belang is in de evaluatie van een gebeurtenis als overlast (MOORE & STATHAM, 2006). Meer bepaald speelt de onvoorspelbaarheid en onbekendheid, met andere woorden het gebrek aan een informele relatie tussen 'pleger' en 'klager', een doorslaggevende rol. Ook de verbetering van de informele relaties, contacten en dialoog tussen de betrokken partijen is bijgevolg van belang in de reductie van de overlastperceptie.

FIGUUR 1. DE CONSTITUTIEVE ELEMENTEN VAN OVERLAST



Het GAS-instrument houdt in zijn huidige vorm echter een sterk eenzijdige focus aan, waarbij nagenoeg uitsluitend wordt gekeken naar de 'pleger' van overlast zonder hierbij rekening te houden met de andere constitutieve elementen van het omvattende overlastfenomeen, met name de 'klager' en de interactie tussen beide. Het GAS-instrument kan daarom weliswaar een onderdeel uitmaken van een overlastbeleid, maar leidt op zichzelf niet of toch niet noodzakelijk tot een reductie van de gerapporteerde overlast.

### VRAGEN OMTRENT DE EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE

Een belangrijk en vaak aangehaald argument ter rechtvaardiging van het systeem van GAS-boetes is dat het een effectief instrument tegen de straffeloosheid zou vormen. Het laat immers toe om direct en snel een sanctie te laten volgen op gedragingen die niet of pas na lange tijd bestraft zouden worden. Als gevolg van deze snelle aanpak, zo wordt geargumenteed, zou de prevalentie van overlast sterk verminderen. Daarnaast wordt, zeker met betrekking tot de argumentatie voor de leeftijdsverlaging en de groeiende aandacht voor minderjarigen, het argument van 'early intervention' naar voor geschoven. Het GAS-systeem zou een preventieve bijdrage leveren aan het voorkomen van latere ernstige delinquentie, waarvan overlastgevend gedrag een belangrijke voorbode vormt. Gepleegde overlast wordt met andere woorden geïnterpreteerd als een risicofactor en voorspeller voor toekomstig, ernstiger delinquent gedrag. Vanuit deze rechtvaardiging is GAS niet langer een doel op zich – het bestraffen van een ervaren normovertreding – maar wordt het eveneens (of zelfs op de eerste plaats) een middel, een instrument, een 'stok achter de deur' die, middels de dreiging van een geldboete, kan helpen om het actuele gedrag te modelleren en het toekomstige delinquent gedrag te voorkomen. De hier geschetste argumentatie roept echter heel wat bedenkingen op.



Een eerste bedenking heeft te maken met de 'outcome' effectiviteit van de GAS-praktijk. In plaats van de huidige evaluatie van het bestaande GAS-systeem in termen van het aantal opgelegde boetes of het aantal deelnemende gemeenten, dient een gedegen inschatting van de effectiviteit van dit systeem veeleer te vertrekken vanuit de volgende vragen: 'Kan de toepassing van de GAS-wetgeving leiden tot een effectieve reductie van overlast en een verhoging van de leefbaarheid?'; 'Heeft het GAS-systeem met betrekking tot minderjarigen effectief een preventieve werking, zoals veelvuldig wordt gesuggereerd?'; 'Zorgt het GAS-systeem inderdaad tot een afname van het gevoel van straffeloosheid?'...

Ook wat de veronderstelling van 'early intervention' betreft, kan de vraag rijzen in welke mate deze hypothese overeenkomt met de werkelijkheid. Het gevaar schuilt immers in het bestraffen van grote groepen jongeren wegens het plegen van een overlastfeit zonder dat die jongeren verder zouden afglijden naar latere, meer ernstige criminaliteit. Hoewel de bewering dat (ernstige) delinquentie ooit begonnen is met banale overlastfeiten en antisociaal gedrag tot op zekere hoogte allicht klopt, kan hieruit hoegenaamd niet worden afgeleid dat elke overlastpleger later delinquent gedrag zal stellen. Het gebrek aan objectieve onderbouwing van deze stelling, in combinatie met het sterk subjectieve karakter van overlast, brengt daarom potentieel heel wat gevaren met zich mee. Bovendien is een dergelijke uitbouw, waarbij (de dreiging van) een GAS zou functioneren als een probate stok-achter-de-deur om 'risicjongeren' in een uitgebouwd hulpverleningstraject te brengen, geenszins evident. De mate waarin lokale besturen er financieel en praktisch in kunnen slagen om een dergelijk aanbod te creëren, is sterk afhankelijk van de grootte van de gemeente of stad. De capaciteit van het GAS-systeem als katalysator van een sociaal, proactief en offensief preventiebeleid is bijgevolg in belangrijke mate afhankelijk van de financiële en personele armslag van het lokale niveau.

## **AANBEVELINGEN VOOR HET GAS-BELEID**

Op basis van bovenstaande bedenkingen en reflecties over het bestaande GAS-systeem en de praktijk ervan, willen we tot slot enkele aanbevelingen formuleren die kunnen bijdragen tot een meer rechtvaardig, objectief onderbouwd en integraal beleid gericht op de reductie van samenlevingsproblemen. We vertrekken hierbij in hoofdzaak vanuit wetenschappelijke uitgangspunten en wetenschappelijke kennis met betrekking tot het 'overlast' fenomeen.

1. Een grotere aandacht voor het respecteren van fundamentele rechtsbeginselen in de GAS-wetgeving. Ook op lokaal niveau is er meer aandacht nodig voor het principe van de 'scheiding der machten'. Dat principe moet in de federale kaderwetgeving worden verankerd, met een grotere aandacht voor de procedures, zoals de verplichte bemiddelingsprocedure voor minderjarigen. Wat deze bemiddeling betreft stellen wij voor dat deze gebeurt door een neutrale en onafhankelijke bemiddelaar. Ook moeten de specifieke modaliteiten van deze bemiddeling meer concreet worden uitgewerkt, met meer oog voor allerhande procedurele waarborgen.
2. De noodzaak aan een meer objectievere definitie van het fenomeen 'overlast'. Hoewel dit concept in essentie een subjectief karakter heeft – de interpretatie en evaluatie van bepaalde feiten als overlast verschilt immers sterk tussen individuen – is de huidige omschrijving veel te algemeen en laat in principe de strafbaarstelling toe van een bijzonder breed pallet aan gedragingen en gebeurtenis die zich in de publieke ruimte voltrekken. Concreet is een aanpassing aan de huidige definitie op twee vlakken nodig. Ten eerste kan 'overlast' enkel betrekking hebben op effectief gesteld problematisch

gedrag, en niet langer op een individueel gepercipieerde potentieel bedreigende situatie. Ten tweede dienen vormen van meer ernstige delinquentie uitgesloten te worden van het toepassingsgebied van het GAS-systeem. Hoewel feiten als geweld, woninginbraak, autodiefstal e.d., althans zo blijkt uit de Veiligheidsmonitor, eveneens door grote delen van de bevolking als een probleem in de eigen woonbuurt worden ervaren, is dit geen voldoende reden om dergelijke delinquente feiten op een bestuurlijke wijze af te handelen, zelfs niet wanneer dit niet voldoende zou worden opgenomen binnen de strafrechtsketen (wat nog maar de vraag is). Rekening houdend met deze beide aanpassingen, heeft overlast dan betrekking op effectief gesteld problematisch gedrag dat leidt tot verontrusting en leed bij groepen individuen waardoor een formele reactie noodzakelijk is, maar waarbij strafrechtelijke vervolging niet opportuun is omdat het gestelde gedrag op zichzelf niet strafrechtelijk verboden is of in isolatie slechts een relatief kleine inbreuk vormt (MILLIE, 2008: 16-17).

Bijkomende subaanbevelingen hierbij zijn:

1. Het opstellen van een exhaustieve lijst van mogelijk te bestraffen feiten onder de noemer van 'openbare overlast' en een duidelijke omschrijving van deze feiten op federaal niveau. Dit kan bijdragen om de bestaande grote verschillen en tegenstellingen tussen gemeenten in de bestrafte feiten tot op zekere hoogte weg te werken.
2. De ontwikkeling van een procedure op federaal niveau wat betreft de toetsing van de opgenomen gedragingen in de lokale politiecodelen aan de fundamentele rechtsbeginselen en het ontwikkelde normatieve kader door een extern en onafhankelijk te creëren orgaan.
3. Met betrekking tot de specifieke groep van minderjarigen, pleiten we er bovendien voor om minstens ook de categorie 'gemengde inbreuken' niet voor hen te laten gelden. Het betreft hier formeel strafrechtelijk vervolgbare feiten en het is, gezien de eigenheid van het jeugdrecht, aan de jeugdrechter om hierover een oordeel te vellen; het tegengestelde zou een (geleidelijke) feitelijke uitholling van de beginselen van het huidige jeugdrechtssysteem betekenen. We zouden voorstellen om te overwegen hierin nog een stap verder te gaan, en administratieve sanctiesystemen niet voor minderjarigen open te stellen. Concreet: de inbreuken die in deze systemen 'administratief strafbaar' zijn, zouden weliswaar ook als inbreuken kunnen worden beschouwd ten aanzien van minderjarigen, maar de beoordeling van welk gevolg daaraan moet worden gegeven, zou blijven liggen bij de jeugdrechter (in plaats van een ambtenaar). De jeugdrechter kan daarbij kiezen uit (een deel van) de 'klassieke' jeugdrechtmaatregelen en uit de door het betrokken sanctiesysteem specifieke sancties, voor zover deze verenigbaar zijn met de basisfilosofie van het jeugdrecht. Het grote voordeel hiervan is dat de beoordeling van normoverschrijdend gedrag door minderjarigen in één hand blijft, terwijl tegelijk het antwoordpalet wordt uitgebreid.
3. De noodzaak voor een integrale benadering van de overlastproblematiek, waarin aandacht is voor de verschillende constitutieve elementen van het overlast fenomeen. Dit betekent dat een formele aanpak van overlast en samenlevingsproblemen oog dient te hebben voor de hele context, en meer in het bijzonder de 'pleger', de 'klager' als de bredere interactie tussen beiden. Wat betreft de aanpak van de 'pleger' kan het opleggen van een GAS-boete één van de mogelijkheden zijn, weliswaar rekening houdend met de andere aanbevelingen in deze bijdrage omtrent de administratieve afhandeling. Een echt integraal overlastbeleid – dat uiteraard deel vormt van een 'integraal' veiligheidsbeleid – dient daarom ook expliciet oog te hebben voor de twee andere constitutieve elementen van het overlastfenomeen. In een omvattend over-

lastbeleid dient met andere woorden eveneens belang te worden gehecht aan de motieven die bepalen waarom bepaalde individuen een specifiek feit als overlast ervaren; ook hierop werken kan vaak leiden tot een reductie van de gerapporteerde overlast in de buurt. Dit kan onder meer ook door specifiek aandacht te hebben voor het derde constitutieve element van overlast, meer bepaald de aard van de interactie tussen 'plegers' en 'klagers'. De opbouw en versterking van de informele contacten en de dialoog tussen de verschillende betrokken partijen kan daarom een belangrijke bijdrage leveren tot de reductie van de gerapporteerde overlast. Dit impliceert dat een beleid, dat gericht is op de reductie van de overlastperceptie, eveneens in de uitwerking van omgevingsgerelateerde interventies gemarginaliseerde groepen dient te betrekken en de onderlinge interacties tussen buurtbewoners dient te stimuleren (MACKENZIE *et al.*, 2010).

4. Een vierde aanbeveling is een pleidooi voor een grondige reflectie en onderbouwing met betrekking tot de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid. Hoewel het debat en beleid betreffende overlast en veiligheid een brede publieke resonantie kent, sterk gepolitiseerd is en bijgevolg tot op zekere hoogte wordt ervaren als "*too important to leave to criminologists*" (GARLAND & SPARKS, 2001: 17), kan een meer algemene en geobjectiveerde wetenschappelijke benadering van de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid een belangrijke meerwaarde vormen. Er worden immers heel wat gemeenplaatsen en populaire veronderstellingen geuit ter rechtvaardiging van dit beleid en het gebruik van GAS, maar gedegen onderzoek waarbij deze argumenten worden gefundeerd is quasi volledig afwezig. Dit betekent concreet dat dringend werk dient te worden gemaakt van zowel een uniform en betrouwbaar registratiesysteem als van verdiepende analyses met betrekking tot het aantal opgelegde boetes en de bestrafte feiten, van de verdere afhandeling, kortom van het volledige GAS-traject dat start bij de vaststelling en dat eindigt bij de specifieke afhandeling van de opgelegde sanctie.

## TOT SLOT

Deze aanbevelingen zullen de voorstanders van een verdere uitbreiding en versoepeling van de GAS-wetgeving naar alle waarschijnlijkheid afdoen als te beperkend, omdat het minder zou toelaten om heel specifiek, kordaat en met de nodige flexibiliteit op het lokale niveau en de problemen die zich daar voordoen, op te treden. We zijn er echter van overtuigd dat deze suggesties een belangrijke voorwaarde vormen om binnen een lokaal overlast- en veiligheidsbeleid zoveel als mogelijk rekening te houden met de juridische en maatschappelijke neveneffecten van een dergelijk beleid, zonder op een fundamentele manier aan enkele uitgangspunten van dit beleid te raken. Voor men een bepaalde maatregel nog maar overweegt, is het immers niet meer dan gepast na te denken enerzijds over welke – juridische – kwalificatie hieraan eventueel verleend dient te worden en anderzijds over welke – positieve én negatieve – gevolgen verbonden kunnen zijn aan de implementatie ervan (GOOSSENS & PLEYSIER, 2005: 74).

## REFERENTIES

- BRUNTON-SMITH, I. (2011). Untangling the relationship between fear of crime and perceived disorder: Evidence from a longitudinal study of young people in England and Wales. *British Journal of Criminology*, 51,(6), 885-899.
- CARVALHO, I. & LEWIS, D. (2003). Beyond community: reactions to crime and disorder among inner-city residents. *Criminology*, 41, (3), 779-812.

- COPS, D. (2011). The 'usual suspects'. Waarom hangjongeren en overlast vaak in één adem worden genoemd. In N. Vanceulebroeck (red.). *De Hangman. Een integrale blik op rondhangende jongeren* (pp. 65-82). Antwerpen: Politeia.
- CRAWFORD, A. (2009b). Criminalizing sociability through anti-social behaviour legislation: dispersal powers, young people and the police. *Youth Justice*, 9, (1), 5-26.
- DEVROE, E. (2003). Last van overlast: volle G.A.S. vooruit? *Orde van de Dag*, 24, 7-30.
- DEVROE, E. (2008). Overlast geregeld. De intrede van de bestuurlijke boete in de publieke ruimte. In P. PONSAERS & E. DEVROE (eds.). *Cahiers integrale veiligheid. Thema publieke ruimte* (pp. 71-112). Brussel: Politeia.
- DEVROE, E. (2012). *A Swelling Culture of Control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Antwerpen: Maklu.
- GARLAND, D. & SPARKS, R. (2000). Criminology, social theory and the challenge of our times. *British Journal of Criminology*, 40, 189-204.
- GOOSSENS, F. & PLEYSIER, S. (2005). Het Antwerps straatverbod: hoe ook Shakespeare zich wel eens kan vergissen. *Vigiles. Tijdschrift voor Politierecht*, (3), 69-74.
- INNES, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*, 55, (3), 335-355.
- KINDERRECHTENCOALITIE (2011). *Standpunt van de kinderrechtencoalitie inzake gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen*. Goedgekeurd door de algemene vergadering op 3 februari 2011.
- LANCKSWEERDT, E. (2005). Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten. *T.Gem.*, 41-59.
- MACKENZIE, S., BANNISTER, J., FLINT, J., PARR, S., MILLIE, A. & FLEETWOOD, J. (2010). *The drivers of perceptions of anti-social behaviour. Research Report 34*. Londen: Home Office.
- MILLIE, A. (2008). Anti-social behaviour, behavioural expectations and an urban aesthetic. *British Journal of Criminology*, 48, (3), 379-394.
- MILLIE, A. (2009). *Anti-social behaviour*. Maidenhead: Open University Press.
- MOORE, S. & STATHAM, E. (2006). Can intergenerational practice offer a way of limiting anti-social behaviour and fear of crime? *The Howard Journal of Criminal Justice*, 45, (5), 468-484.
- PONSAERS, P. (2007). De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie. In P. PONSAERS & E. DEVROE (eds.). *Cahiers integrale veiligheid. Thema publieke ruimte* (pp. 53-69). Brussel: Politeia.
- PONSAERS, P. & VANDERBEKEN, T. (2008). Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussie. In M. COOLS, B. DERUYVER e.a. (eds.). *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan* (pp. 59-80). UGent: Gandiaus.
- PUT, J. (2001-02). Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht. Preadvis voor het 40ste Wetenschappelijk Congres georganiseerd door de Vlaamse Juristenvereniging. *Rechtskundig Weekblad*, 64, (34), 1195-1209.
- PUT, J., FRANSENS, M., ROM, M. & TROONBEECKX, S. (2011). Jeugdcriminologie en jeugdrecht: een vruchtbare interactie? In I. AERTSEN, T. DAEMS, A. HAAREN, F. HUTSEBAUT & J. MAESSCHALCK (eds.). *Deviant wetenschap. Het domein van de criminologie* (pp. 191-204). Leuven: Acco.
- SAMPSON, R. & RAUDENBUSCH, S. (1999). Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105, (3), 603-651.
- SAMPSON, R. & RAUDENBUSCH, S. (2004). Seeing disorder: neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows'. *Social Psychology Quarterly*, 67, (4), 319-342.
- VROMAN, F. (2011). GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen. *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, 12, (5), 285-294.
- VROMAN, F. (2012). Jongeren en gemeentelijke administratieve sancties: 'citius, altius, fortius'. *Orde van de Dag*, 58, 87-94.