



ONDERZOEKSRAPPORT

ONGELIJKHEDEN IN VERBAND MET GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES « INESAC »

(2025) Debailleul, C., Flasse, C., Pieret, J., Tatti, D., Van Crieelingen, M., Vercauteren Drubbel, M., Waiengnier, M.



Crédits et contributions

Promotoren van het onderzoek

Mathieu Van Criekingen - Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) & Julien Pieret - Centre de droit public et social (CDPS), Université libre de Bruxelles.

Onderzoekers

Methodologische uitwerking en technische ondersteuning : Hugo Périlleux en Pierre Marissal

Juridisch luik : Diletta Tatti

Kwantitatief luik : Charlotte Flasse en Maëlys Waiengnier

Kwalitatief luik : Corentin Debailleul, Maëlle Vercauteren Drubbel en Maëlys Waiengnier

Begeleidingscomité

Aline Distexhe (Safe.Brussels), Christine Guillain (UCLouvain Saint-Louis-Bruxelles), Els Enhus, Jan Nolf, Valentine Mahieu (Institut National de Criminalistique et de Criminologie), Melissa Rasschaert (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Sylvie Smoos (Union des Villes et Communes de Wallonie)

Financiering

Unia

Vertaling

Nicolas Donckers (juridisch luik) en Marleen Wauters (kwantitatief luik, kwalitatief luik en aanbevelingen)

Beeldcredits en lay-out van de cover

Maëlle Vercauteren Drubbel

Publicatiedatum

Oktober 2025

Contact

inesac@ulb.be

Verantwoordelijke uitgever

Université libre de Bruxelles – Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) & Centre de Droit Public et Social (CDPS)
Avenue Roosevelt 50, 1050 Bruxelles, Belgique

Dankwoord

Wij spreken onze oprechte dank uit aan alle personen die hebben bijgedragen aan deze studie, door tijd vrij te maken voor interviews of door gegevens en juridische dossiers ter beschikking te stellen, met name in de gemeenten van Anderlecht, Blankenberge, Stad Brussel, Brugge, Charleroi, Elsene, Luik, Maasmechelen, Bergen, Mouscron, Ottignies-Louvain-la-Neuve en Sint-Lambrechts-Woluwe ; en in de provincie Henegouwen.

Deze studie zou niet mogelijk zijn geweest zonder de terbeschikkingstelling van gegevens door Statbel, het Belgisch statistiekbureau ; en in het bijzonder door Youri Baeyens en zijn collega's van de Datawarehouse.

Wij danken tevens de dienst Onderzoek van UNIA, met name Jade Lefever, Kaatje Roelant, Ariadne Driezen en Maarten Huvenne ; evenals de leden van het begeleidingscomité voor hun grondige herzieningen en constructieve opmerkingen.

Eventuele fouten of onnauwkeurigheden blijven echter de verantwoordelijkheid van de auteurs.

Inhoudsopgave

I. Juridisch analyseluik.....	4
II. Kwantitatief analyseluik.....	100
III. Kwalitatief analyseluik.....	156
IV. Aanbevelingspistes voor het voorkomen van discriminatie bij de toepassing van gemeentelijke administratieve sancties (GAS).....	228

I. Juridisch analyseluik

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	5
Lijst van de afkortingen.....	8
Inleiding.....	9
- <i>Het "INESAC" onderzoek.....</i>	<i>10</i>
- <i>Benadering en doelstellingen van het juridische luik van het onderzoek.....</i>	<i>11</i>
- <i>Plan van het verslag.....</i>	<i>12</i>
Voorwoord: terminologische en methodologische verduidelijkingen.....	14
- <i>Beschermde criteria waarmee rekening wordt gehouden in de analyse.....</i>	<i>14</i>
- <i>Vormen van discriminatie.....</i>	<i>14</i>
- <i>Toepassing van de beschermde criteria.....</i>	<i>15</i>
- <i>De analyse behandelt enkel en alleen de GAS-boetes voor natuurlijke personen.....</i>	<i>16</i>
- <i>De analyse biedt geen contextuele analyse van de goedkeuring of toepassing van de normen.....</i>	<i>16</i>
- <i>De analyse verschaft geen informatie over het feitelijke gebruik van de normen.....</i>	<i>16</i>
I. Het algemene GAS-systeem.....	17
1. Enkele referentiepunten met betrekking tot de GAS.....	17
1.1. Van strafrecht naar administratief recht: de geboorte van een administratief bestraffend recht.....	17
1.2. Handhaving van de openbare orde.....	18
1.3. Geschiedenis van het rechtskader voor de GAS.....	20
1.3.1. De wet van 1999.....	20
1.3.2. Opeenvolgende veranderingen.....	22
1.4. Huidig wettelijk kader.....	23
1.4.1. Nieuwigheden van de GAS-Wet van 2013.....	24
1.4.2. Algemeen regime.....	25
- <i>Uitbreiding van de lijst van inbreuken en protocolakkoorden.....</i>	<i>25</i>
- <i>Minderjarigen.....</i>	<i>26</i>
- <i>Sancties en maatregelen.....</i>	<i>26</i>
- <i>GAS-vaststellers.....</i>	<i>27</i>
- <i>GAS-register.....</i>	<i>27</i>
1.4.3. Soorten inbreuken.....	28
- <i>Administratieve inbreuken.....</i>	<i>28</i>
- <i>Gemengde inbreuken.....</i>	<i>28</i>
- <i>Vlaanderen: van GAS 1 naar GAS 5.....</i>	<i>30</i>
- <i>Wallonië: inbreuken op het gebied van het milieu.....</i>	<i>31</i>
1.4.4. Procedure.....	31
- <i>Eenvoudige administratieve inbreuken en gemengde inbreuken (zware en lichte).....</i>	<i>31</i>
- <i>Overtredingen met betrekking tot het verkeer.....</i>	<i>33</i>
1.5. De GAS tegenover de rechters.....	34
1.5.1. GAS-wetten voor het Grondwettelijk Hof.....	35
- <i>Arresten gedaan op basis van hoger beroep tot nietigverklaring.....</i>	<i>35</i>
- <i>Arresten uitgesproken op prejudiciële vragen.....</i>	<i>37</i>
1.5.2. Politiereglement voor de Raad van State.....	39
- <i>Het wettelijke regime van prostitutie – Gemeentelijke aspecten.....</i>	<i>39</i>
- <i>Het wettelijke regime van de bedelarij – Gemeentelijke aspecten.....</i>	<i>41</i>
2. Belangrijkste kritiekpunten.....	43
2.1. Toename van de controlelogica en uitbreiding van het repressieve veld.....	44
2.2. Centrale rol van de boete en risico van zelffinanciering van gemeenten.....	45
2.3. Algemene, materiële en procedurele beginselen, onder spanning.....	46

2.4. Risico op ongelijke behandeling tussen gemeenten en op discriminatie.....	48
3. De bepalingen van de GAS-wet in het licht van de discriminatiecriteria.....	49
3.1. Inbreuken voorzien in de GAS-wet.....	49
3.1.1. Gemengde zware en lichte inbreuken.....	49
3.1.2. Verkeersinbreuken.....	49
3.2. De GAS-procedure met betrekking tot administratieve inbreuken en gemengde inbreuken	50
3.2.1. De mondelinge verdediging.....	50
3.2.2. De onmiddellijke betalingsprocedure.....	50
3.2.3. Hoogte van de boete en herhaling.....	51
3.2.4. Overdracht van dossiers betreffende minderjarigen.....	52
II. Analyse van gemeentelijke normen.....	53
1. De geselecteerde gemeenten.....	53
1.1. Selectiecriteria.....	53
1.2. Territoriale verdeling tussen Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	55
2. Aanpak.....	55
2.1. Geanalyseerde juridische instrumenten.....	55
2.1.1. Reglementen en verordeningen.....	55
2.1.2. Besluiten van de burgemeester.....	56
2.1.3. Besluit van de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	56
2.1.4. Administratieve inbreuken.....	57
2.2. Persoverzicht.....	57
3. Presentatie van de resultaten van de normenanalyse.....	57
3.1. Algemene overwegingen.....	57
3.1.1. Variabele juridische architecturen.....	57
3.1.2. Hoofd- of bijzondere thema's.....	59
3.2. Terugkerende administratieve beschikkingen en specifiek per thema.....	60
3.2.1. Bedelarij.....	60
- <i>Risico op directe discriminatie</i>	61
3.2.2. Kamperen in de openbare ruimte.....	64
- <i>Risico op directe discriminatie</i>	64
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	65
3.2.3. Privébezettingen van het openbaar domein.....	65
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	66
3.2.4. Consumptie van alcohol in de openbare ruimte.....	67
- <i>Risico op directe discriminatie</i>	68
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	69
3.2.5. Druggerelateerd gedrag.....	70
- <i>Risico op directe discriminatie</i>	70
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	71
3.2.6. Zijn behoefte doen in de openbare ruimte.....	71
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	72
3.2.7. Aanplakking.....	72
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	73
3.2.8. Betogingen en bijeenkomsten.....	74
- <i>Risico op directe discriminatie</i>	75
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	76
3.2.9. Weigering om te voldoen aan de bevelen van agenten.....	77
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	78
3.2.10. Afvalbeheer en openbare netheid.....	78

- <i>Risico op directe discriminatie</i>	78
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	79
3.2.11. Sluiting en reglementering van bepaalde handelszaken.....	80
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	80
3.2.12. Politieke en militante activiteiten	80
- <i>Risico voor directe discriminatie</i>	81
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	81
3.2.13. Bezetting van privéruimte	81
- <i>Risico op indirecte discriminatie</i>	81
III. Discriminerende lokale praktijken	83
1. Bronnen	83
1.1. Lokale praktijken.....	83
1.2. Individuele dossiers.....	83
2. Lokale praktijken	83
2.1. In het Vlaamse Gewest.....	83
2.2. In het Waalse Gewest.....	84
3. Individuele dossiers	85
3.1. Voorafgaand.....	85
3.2. Situaties van directe discriminatie.....	85
3.3. Situaties van indirecte discriminatie.....	85
3.3.1. In het Vlaamse Gewest.....	85
3.3.2. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	86
Conclusie	87
- <i>Een dagelijks repressief systeem dat baat zou hebben gedeeltelijk geharmoniseerd te worden</i>	87
- <i>Gesancioneerd gedrag en het begrip openbare orde</i>	87
- <i>Betrokken personen of doelpersonen</i>	88
- <i>Grens van het verslag: individuele dossiers</i>	89
- <i>Grens van het verslag: effectieve mobilisatie van de normen</i>	90
Bibliografie	91
Wetgeving.....	91
Rechtspraak.....	92
Juridische en criminologische literatuur.....	93
Literatuur uit andere menswetenschappen.....	97
Verslagen.....	98
Andere bronnen.....	98

Lijst van de afkortingen

Sw Strafwetboek

SA sanctionerend ambtenaar

GAS-wet van 24 juni 2023 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties

NG Nieuwe Gemeentewet

PV Proces-verbaal

BHW Brussels Hoofdstedelijk Gewest

APV Algemene Politieverordening

GAS Gemeentelijke administratieve sanctie

Inleiding

De gemeentelijke administratieve sancties (hierna "GAS" genoemd) werden in 1999 ingevoerd en zijn in de loop der jaren een essentieel repressief instrument geworden waarover gemeenten beschikken. Ze kunnen verschillende maatregelen gebruiken om inbreuken op hun reglementen en verordeningen te bestraffen: het opleggen van een administratieve boete van maximaal 500 euro (GAS-boete), het opleggen van een tijdelijk plaatsverbod, het schorsen of intrekken van een administratieve vergunning voor rechtspersonen. Ze kunnen ook kiezen voor alternatieve procedures: GAS-bemiddeling, gemeenschapsdienst of ouderlijke betrokkenheid voor minderjarigen.

Hoewel veel gemeenten het GAS-systeem nu hebben ingevoerd, is er geen algemeen beeld van het effectieve gebruik van dit mechanisme in heel België. Artikel 52 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties¹ (hierna de "GAS-wet" genoemd) verplicht de minister van Binnenlandse Zaken om de vijf jaar verslag uit te brengen aan het Parlement over de toepassing van deze wet. Het doel van het verslag is om een overzicht te geven van het aantal opgelegde GAS, de categorieën van inbreuken die voornamelijk worden gebruikt en de procedurele moeilijkheden die voortvloeien uit de toepassing van de wet. Hoewel dit verslag een essentieel instrument is, zowel voor het verzamelen van cijfers over de toepassing van de GAS als voor de parlementaire controle die het mogelijk maakt, heeft het zijn beperkingen.

Niet alle gemeenten reageren op verzoeken van de FOD Binnenlandse Zaken. In overeenstemming met het principe van gemeentelijke autonomie zijn ze niet verplicht om te rapporteren aan de federale overheid. Van de 581 gemeenten die werden gecontacteerd voor het meest recente rapport (over de periode 2016-2020), beantwoordden er slechts 353 de vragenlijst die hen werd toegestuurd, wat neerkomt op ongeveer 60% van de Belgische gemeenten². Er zijn ook grote verschillen tussen de provincies. Zo heeft meer dan 90% van de gemeenten in de provincies Antwerpen en Henegouwen de vragenlijst beantwoord, tegenover slechts 37% van de gemeenten in Vlaams-Brabant en 21% in de provincie Namen. Vervolgens lijken niet alle gemeenten op dezelfde manier te hebben geantwoord, ondanks het feit dat er een unieke vragenlijst werd verstuurd. Dit is te wijten aan verschillen in de manier waarop de dossiers met betrekking op de GAS worden gecodeerd, die van gemeente tot gemeente verschilt, onder meer afhankelijk van de gebruikte IT-systemen.

Naast de beperkingen in termen van cijfers en niet gekende cijfers, roepen de verschillen in het gebruik van de GAS vragen op over de (on)gelijkheid van de burgers die geconfronteerd worden met repressieve normen. Aangezien de toepassing van de GAS het resultaat is van het lokale beleid, kan het bestrafte gedrag van gemeente tot gemeente verschillen, wat leidt tot een gebrek aan voorspelbaarheid met betrekking tot de repressieve normen. Het gebruik van de GAS brengt een aanzienlijk risico met zich mee dat bestaande sociale ongelijkheden worden geaccentueerd, wat zowel in de juridische en criminologische literatuur (zie bv. De Hert et alii, 2008; Lambert,

¹ B.S., 1 juli 2013.

² FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, *Vijfjaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet 2016-2020* p. 15. Online beschikbaar: https://www.besafe.be/sites/default/files/2022-07/gas_rapport_nl.pdf

2015; Devroe, 2016) als in casestudies (Devroe et al., 2017; Tatti, 2023a) wordt benadrukt. In deze context moet bijzondere aandacht worden besteed aan de risico's die mensen lopen die terug te vinden zijn onder de beschermde criteria van de antidiscriminatiewetgeving.

- Het "INESAC" onderzoek

Op basis van deze vaststellingen en de vragen die ze oproepen, wil het onderzoek "Ongelijkheden verbonden aan de gemeentelijke administratieve sancties" (hierna "INESAC") diepgaande kennis verwerven over de toepassing van de gemeentelijke administratieve sancties om een licht te werpen op de systemische ongelijkheden, met inbegrip van deze die impliciet en opkomend zijn en op de kwetsbaarheid die voortvloeit uit het lokale veiligheidsbeleid.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan het Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT - ULB), onder leiding van Mathieu Van Crielingen, en in samenwerking met het Centre de droit public et social (ULB), onder leiding van Julien Pieret.

Het onderzoek maakt deel uit van een oproep gelanceerd door UNIA (Federale Overheidsinstelling ter Bestrijding van Discriminatie), met als doel "empirisch te onderzoeken op welke manier GAS de mensen in kwetsbare situaties zichtbaar en onevenredig treft", gebaseerd op een benadering die zowel kijkt naar "geschreven recht als recht in actie".

Het onderzoek bestaat uit drie delen.

Het eerste deel bestaat uit een juridische analyse van de GAS-wet en de administratieve politiereglementen van 42 Belgische gemeenten. Het doel van deze analyse is de aandacht te vestigen op de bepalingen die een risico inhouden op discriminatie tussen mannelijke en vrouwelijke burgers.

Het tweede deel stelt een kwalitatieve benadering voor van de toepassing van GAS door middel van een diepgaande analyse van vijf casestudy's uit de 42 geselecteerde gemeenten. Het doel van dit deel is om een beter inzicht te krijgen in hoe de GAS-regelgeving op lokaal niveau wordt geïmplementeerd. De vijf casestudies die in deze context uitgebreid worden onderzocht, zijn de steden Anderlecht (Brussels Gewest) en Charleroi (Waals Gewest) en de Antwerpse arrondissementen Deurne en Borgehout. Aan deze drie dichtbevolkte en grotendeels multiculturele stedelijke gebieden werden twee middelgrote steden toegevoegd, elk met kenmerken die a priori interessant zijn in het kader van het onderzoek naar de GAS: Ottignes-Louvain-la-Neuve (een universiteitsstad met een relatief jonge bevolking) en Blankenberge (een toeristische stad die tijdens de vakantieperiodes veel vakantiegangers aantrekt).

Het derde deel is kwantitatief en bestaat uit een analyse van gegevens met betrekking tot de GAS-dossiers in de weerhouden gemeenten, gekoppeld aan administratieve gegevens van de FOD Economie. Het doel van dit deel is om de socio-economische profielen van de bestrafte personen te belichten.

Dit rapport vormt de afsluiting van de juridische analyse die Diletta Tatti tussen december 2023 en mei 2024 heeft uitgevoerd. Na ontvangst van de opmerkingen van de leden van de interne en externe begeleidingscommissies werd in juni 2025 een definitieve versie van het rapport

opgesteld onder toezicht van Julien Pieret.

- Benadering en doelstellingen van het juridische luik van het onderzoek

De benadering van het juridische luik richt zich voornamelijk op het geschreven recht (*law in books*), gebaseerd op de drie traditionele bronnen: wetgeving, doctrine en, in mindere mate, rechtspraak. Dit deel van het onderzoek heeft betrekking op de normen die de GAS regelen, of ze nu algemeen zijn (de GAS-wet die in heel België van toepassing is) of bijzonder (lokale politiereglementen of -verordeningen die van toepassing zijn op gemeentelijk niveau, in een politiezone, of op gewestelijk niveau in het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - hierna BHG).

De analyse richt zich dus op de wettelijke regeling van GAS, onderzocht in het licht van de verschillen in behandeling die voortvloeien of kunnen voortvloeien uit de inhoud of de formulering van bepaalde beschikkingen (risico op directe discriminatie) of de toepassingen waartoe ze aanleiding kunnen geven (risico op indirecte discriminatie). De voorgestelde studie heeft niet de pretentie een exhaustieve analyse te zijn van de discriminatiewetgeving zoals die wordt toegepast op de GAS. De aanpak bestaat erin om, op basis van een analyse van de wettelijke regeling die van toepassing is op de GAS, situaties te identificeren die vanuit het oogpunt van discriminatiewetgeving interessant kunnen zijn.

De beschermde criteria waarop het risico van directe of indirecte discriminatie is gebaseerd en aan de hand waarvan het GAS-systeem wordt geanalyseerd, zijn de criteria die binnen de bevoegdheid van Unia³ vallen, zoals opgenomen in de federale antidiscriminatiewetgeving (zie *infra*, Inleiding: terminologische en methodologische verduidelijkingen). De criteria waarvan de bescherming niet binnen de bevoegdheid van Unia valt (criteria die verband houden met geslacht of taal) worden ook onder de loep genomen wanneer verdachte elementen van intersectionele discriminatie voorkomen.

In een eerste fase wordt een overzicht gegeven van de algemene GAS-regelgeving om te begrijpen hoe zij tot stand is gekomen en hoe deze werkt en om de belangrijkste punten van kritiek erop uiteen te zetten aan de hand van een analyse van de GAS-wet en een overzicht van de relevante juridische en criminologische literatuur. Tot slot worden de bepalingen van de GAS-wet geanalyseerd in het licht van de mogelijk discriminerende behandeling die uit de toepassing ervan kan voortvloeien.

In een tweede fase wordt overgegaan tot een inventaris en een kritische analyse van de politiereglementen van 42 Belgische gemeenten in het licht van begrippen van 'verdachte criteria' of van 'verdachte elementen' als potentiële bronnen van discriminatie. Het doel is dus om de bepalingen te belichten die een risico inhouden op directe of indirecte discriminatie van mensen die aan één of meer beschermde criteria voldoen. Deze analyse probeert voornamelijk twee vragen te beantwoorden:

³ Zie site van UNIA : <https://www.Unia.be/nl/discriminatie-begrijpen?lang=nl>. Het beschermcriterium van het geslacht wordt niet opgenomen aangezien dit tot de bevoegdheid van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen behoort. Dit geldt ook voor het taalgebruik dat op dit ogenblik aan geen enkele controle-instantie is toegewezen.

1. Welke gedragingen worden specifiek gekozen om te worden bestraft door de GAS in de geselecteerde gemeenten?
2. Welke mensen die voldoen aan de beschermde criteria zijn mogelijk het doelwit en worden gedifferentieerd getroffen door deze primaire strafbaarstelling?

In dit deel kijken we ook naar de mogelijk discriminerende toepassing van de GAS-sancties (*law in action*) op basis van specifieke lokale praktijken of door middel van individuele dossiers van burgers.

Het doel van dit rapport, dat deze twee fasen van de analyse omvat, is (1) algemene hulpmiddelen aan te reiken voor het begrijpen van het systeem van de GAS in de context van meldingen en dossiers die door UNIA worden behandeld (2), de aandacht te vestigen op verdachte bepalingen of praktijken als potentiële bronnen van directe of indirecte discriminatie (3), en het kwalitatieve onderdeel van het INESAC-onderzoek te voeden door informatie te verschaffen over het juridische kader van de geselecteerde gemeenten.

- Plan van het verslag

Na een inleiding die de keuze van termen op het gebied van discriminatie verduidelijkt, opent het rapport met de ***eerste fase*** van het onderzoek, gewijd aan de algemene regeling van de GAS die van toepassing is op alle Belgische gemeenten. Dit komt overeen met het eerste hoofdstuk (I), dat uit drie delen bestaat:

- Het eerste deel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de GAS-wetgeving, vanaf de invoering in 1999 tot het huidige stelsel.
- Het tweede deel geeft een overzicht van de belangrijkste kritiek die in de rechtsleer op de GAS wordt geuit.
- Het derde deel identificeert de mogelijk discriminerende effecten van sommige bepalingen van de GAS-wetgeving.

De ***tweede fase*** van het onderzoek richt zich op een analyse van de politiereglementen en -verordeningen van de gekozen gemeenten, de identificatie van specifieke procedures of praktijken en, ten slotte, de analyse van bepaalde individuele gevallen. Het is onderverdeeld in twee hoofdstukken (II en III).

Hoofdstuk II vat de resultaten van de lezing van de gemeentelijke normen samen en bestaat uit drie delen:

- In het eerste deel worden de selectiecriteria van de voor de analyse weerhouden gemeenten uiteengezet;
- Het tweede deel beschrijft de gevolgde aanpak en presenteert de gebruikte bronnen;

- Het derde deel presenteert de resultaten van de analyse en identificeert de bepalingen van de verordeningen of voorschriften die verdachte criteria bevatten.

Tot slot wordt in het derde hoofdstuk (III) ingegaan op lokale praktijken of procedures evenals de individuele dossiers waarin sprake is van een (risico op) discriminerende behandeling tussen burgers.

Het rapport sluit af met een algemene conclusie.

Voorwoord: terminologische en methodologische verduidelijkingen

Zoals aangegeven in de inleiding, worden de termen die specifiek zijn voor discriminatierecht gebruikt in hun gewone betekenis, gebaseerd op de definities die gegeven worden in de relevante federale wetgeving⁴.

- Beschermde criteria waarmee rekening wordt gehouden in de analyse

De beschermde criteria die onder de bevoegdheid van Unia vallen, zijn de volgende:

De antidiscriminatiewet⁵ omvat de volgende beschermde criteria: religieuze of filosofische overtuigingen, handicap, leeftijd, seksuele geaardheid, gezondheidstoestand, vermogen, fysieke of genetische kenmerken, burgerlijke staat, samenstelling van het huishouden, politieke overtuigingen, vakbondsovertuigingen, geboorte en sociale afkomst of status.

De antiracismewet⁶ omvat de volgende beschermde criteria: nationaliteit, afkomst, etnische of nationale herkomst, vermeend ras en huidskleur.

De genderwetgeving⁷ omvat de volgende beschermde criteria: zwangerschap, bevalling, borstvoeding, moederschap, adoptie, medisch begeleide voortplanting, genderidentiteit, genderexpressie, "geslachtsverandering", geslachtskenmerken, vaderschap en co-ouderschap.

Het beschermde criterium geslacht, vervat in de genderwet, valt onder de bevoegdheid van het Instituut voor de gelijkheid van mannen en vrouwen. Het taalcriterium vervat in de Antidiscriminatiewet werd nog aan geen enkel federaal instituut toegewezen. Zoals hierboven vermeld, wordt er niettemin aandacht aan besteed wanneer een analyse van een norm of praktijk een risico op intersectionele discriminatie aan het licht brengt.

- Vormen van discriminatie

De verschillende vormen van discriminatie waarnaar in dit rapport verwezen wordt, moeten begrepen worden in de betekenis die eraan gegeven wordt in de drie bovenvermelde federale wetten. De onderstaande definities zijn gemeenschappelijk voor de drie wetten⁸.

Om de concepten van directe en indirecte discriminatie te begrijpen, moeten we eerst verwijzen

⁴ De federale wetgeving is gebaseerd op internationale en Europese regelgeving en vult deze aan. Er bestaat ook regionale wetgeving die in wezen de criteria omvat die op federaal niveau worden beschermd. Voor een overzicht van deze wetten verwijzen we je naar de website van Unia, en meer specifiek naar de wetgevende database en de "Woordenlijst Discriminatie", die beide online beschikbaar zijn op de volgende adressen: <https://www.Unia.be/nl/wetgeving-en-rechtspraak/wetgeving> en <https://www.Unia.be/files/Lexicon-discriminatie-NL-2025.pdf>.

⁵ Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, B.S. 30 mei 2007.

⁶ Wet van 30 juli 1981 wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, B.S. 8 augustus 1981.

⁷ Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, B.S. 30 mei 2007.

⁸ Antidiscriminatiewet, art. 4; antiracismewet, art. 4; genderwet, art. 5.

naar de begrippen direct en indirect onderscheid.

Direct onderscheid wordt gedefinieerd als "de situatie die zich voordoet wanneer een persoon op basis van een of meer van de beschermde criteria minder gunstig wordt behandeld dan een andere persoon die in een vergelijkbare situatie behandeld wordt, werd of zou behandeld worden".

Er is dus sprake van directe discriminatie wanneer een direct onderscheid wordt gemaakt op basis van een of meer van de beschermde criteria, met als gevolg dat een persoon minder gunstig wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie, en dat dit onderscheid niet kan worden gerechtvaardigd.

Indirecte discriminatie wordt gedefinieerd als "de situatie die zich voordoet wanneer een ogenschijnlijk neutrale beschikking (of norm), maatstaf of handelwijze personen die gekenmerkt worden door een of meer van de beschermde criteria, in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen".

Er is dus sprake van indirecte discriminatie wanneer er een indirect onderscheid wordt gemaakt op basis van een of meer van de beschermde criteria, dat niet objectief kan worden gerechtvaardigd door het nastreven van een legitiem doel, en dat de middelen om dat doel te bereiken niet passend of noodzakelijk zijn (evenredigheids criterium).

De drie bovengenoemde wetten voorzien in gevallen waarin directe⁹ en indirecte discriminatie gerechtvaardigd¹⁰ kan zijn, zij het onder verschillende regimes. Er wordt verwezen naar de Unia Lexicon Discriminatie voor een overzicht van de systemen in de drie wetten (Unia, 2024 : 39-55). Om gerechtvaardigd te zijn, moet direct of indirect onderscheid voldoen aan de gevallen van rechtvaardiging waarin de wetgeving voorziet, of aan de voorwaarden van objectieve rechtvaardiging. Elke situatie moet geval per geval worden onderzocht.

Tot slot wordt intersectionele discriminatie gedefinieerd als "de situatie die ontstaat wanneer een persoon wordt onderworpen aan een direct of indirect discriminatieonderscheid op basis van verschillende beschermde criteria die op elkaar inwerken en onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn"¹¹.

- Toepassing van de beschermde criteria

In het deel van het rapport dat gewijd is aan het overzicht van de gemeentelijke normen (zie *infra* II), worden de concepten van directe of indirecte discriminatie toegepast op de beschikkingen zoals ze in de gemeentelijke reglementen staan, en niet op de feitelijke toepassing van deze normen. Het gaat dus om "risico's" van directe of indirecte discriminatie, gebaseerd op de identificatie van verdachte criteria.

In het deel dat gewijd is aan de analyse van gemeentelijke procedures en praktijken (zie *infra*

⁹ Titel II, hoofdstuk I van de antidiscriminatiewet, van de antiracismewet en de genderwet.

¹⁰ Titel II, hoofdstuk II van de antidiscriminatiewet, van de antiracismewet en de genderwet.

¹¹ De drie wetgevingen werden in een hoofdstuk II/1 in hun Titel II ingevoegd om het rechtvaardigingsregime van de onderscheidingen gebaseerd op verschillende beschermde criteria te integreren.

III.2), verwijzen de concepten van directe en indirecte discriminatie naar waargenomen toepassingen van gemeentelijke verordeningen.

In het deel dat gewijd is aan individuele gevallen (zie *infra* III.3), kan dezelfde situatie beschouwd worden als een situatie van zowel indirecte discriminatie (als deze beschouwd wordt op basis van een ogenschijnlijk neutrale norm) als directe discriminatie (als deze beschouwd wordt op basis van de praktijk die waargenomen is bij de toepassing van de norm).

In elk geval is het doel van de analyse de mogelijk discriminerende normen of praktijken te benadrukken, zonder afbreuk te doen aan de rechtvaardigingen die de benadrukte verschillen zouden verklaren. Deze laatste zouden in feite gebaseerd kunnen zijn op de noodzaak om de openbare orde te handhaven, wat de basis is voor gemeentelijke interventie onder het GAS-systeem (zie *infra* I.1).

- De analyse behandelt enkel en alleen de GAS-boetes voor natuurlijke personen

Het GAS-systeem kan worden toegepast op zowel natuurlijke als rechtspersonen (commerciële bedrijven, VZW, stichtingen). Naast de administratieve boete (algemeen bekend als de GAS-boete) kunnen rechtspersonen onderworpen worden aan andere soorten sancties: administratieve sluiting, schorsing of intrekking van een administratieve vergunning (art. 45 van de GAS-wet).

De in het verslag voorgestelde analyse heeft alleen betrekking op de bepalingen die van toepassing zijn op natuurlijke personen.

- De analyse biedt geen contextuele analyse van de goedkeuring of toepassing van de normen

De analyse van de in deel II voorgestelde normen is gebaseerd op het lezen van de reglementen zoals die op de websites van de gemeenten staan. Er wordt dus geen informatie gegeven over de context waarin deze normen door de gemeenten zijn vastgesteld. De gemeentelijke verordeningen zijn in hun geheel gelezen via het kader van beschermde criteria en uit deze lezing zijn aandachtspunten naar voren gekomen met betrekking tot mogelijke discriminatiesituaties. Ook de analyse van de normen levert geen bewijs van (effectieve) discriminatie.

- De analyse verschaft geen informatie over het feitelijke gebruik van de normen

De in deel II voorgestelde analyse van de normen is gebaseerd op de teksten (*law in books*) en geeft geen informatie over het feitelijke gebruik van de geanalyseerde beschikkingen door de verschillende gemeenten. Het is dus mogelijk dat sommige van deze normen regelmatig door de gemeenten worden gebruikt, terwijl andere zelden of nooit worden gebruikt.

I. Het algemene GAS-systeem

De algemene regels die van toepassing zijn op de GAS worden in drie stappen behandeld. Ten eerste wordt een overzicht gegeven van het juridische kader van de GAS (1). Ten tweede geven we een samenvatting van de belangrijkste kritiek door de rechtsleer op het GAS-systeem (2). Tot slot worden de bepalingen van de GAS-wetgeving onderzocht in het licht van de discriminatierisico's die ze met zich meebrengen (3).

1. Enkele referentiepunten met betrekking tot de GAS

Dit deel behandelt achtereenvolgens: de verschuiving van strafrecht naar het bestraffend administratief recht door de invoering van administratieve sancties (1.1); het concept van de openbare orde waarrond gemeentelijke bevoegdheden zijn gebaseerd (1.2); de geschiedenis van het wettelijk kader voor de GAS (1.3); het huidige wettelijk kader voor de GAS (1.4); en, tot slot, een kort overzicht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de GAS (1.5).

1.1. Van strafrecht naar administratief recht: de geboorte van een administratief bestraffend recht

De GAS ontstond in 1999¹², in een context die gekenmerkt werd door een wetgevende verschuiving naar een "administratief bestraffend systeem" (De Nauw, 1989), aangeduid door een geleidelijke verschuiving van bepaalde strafrechtelijke sancties naar sancties van administratieve aard. De opkomst van deze nieuwe repressieve mechanismen, begonnen in de jaren zeventig en tachtig, kan worden begrepen in termen van een dubbele beweging: van depenalisering naar overpenalisering, en vervolgens van decriminalisering naar de buitengerechtelijke afdoening (Van de Kerchove, 1987; Martens, 2007).

Op de weinige pogingen tot decriminalisering in de jaren 1970 volgt een wildgroei van strafrechtelijke normen met een aanzienlijke inflatie van de wetgeving als gevolg. Steeds meer normen aangenomen op de meest uiteenlopende gebieden, bevatten strafrechtelijke bepalingen. Deze beweging had zijn beperkingen, vooral gezien het gebrek aan specifieke technische kennis bij de gerechtelijke autoriteiten. Hierdoor is de perceptie ontstaan, al dan niet gegrond, van een trage en ontoereikende strafrechtelijke procedure in de bestrijding van deze nieuwe inbreuken.

Als gevolg van deze eerste beweging zien we een decriminalisering van bepaalde inbreuken en een buitengerechtelijke beslechting van bepaalde geschillen, in zoverre dat veel inbreuken niet meer worden vervolgd voor de strafrechtelijke rechtbanken. Deze tweede tendens werd sterk bekritiseerd door de rechtsleer, die uitlegt dat "sancties konden worden opgelegd aan de ontvanger zonder dat hun verzender moest voldoen aan de wettelijke vereisten van het strafrecht en de strafrechtelijke procedure, aangezien de wetgever soeverein had beslist om ze administratief, sociaal of fiscaal te noemen waardoor ze verondersteld werden pijnloos te zijn" (Martens, 2007: 15).

Deze dubbele beweging is zichtbaar in verschillende rechtsdomeinen: natuurbehoud, sociale

¹² Wet van 13 mei 1999 betreffend de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 10 juni 1999.

wetgeving, ruimtelijke ordening en stedenbouw of nog de bescherming van de gezondheid van de consument, ... In 1998, enkele maanden voor de goedkeuring van de eerste GAS-wet, luidde de "voetbalwet"¹³ het systeem in van administratieve boetes die worden opgelegd als sanctie voor gedrag dat de openbare orde verstoort (Geudens, 2005). Het gaat meer bepaald om het gooien van voorwerpen (art. 19), het aanzetten tot slagen en verwondingen (art. 23 *bis*) of het bezit van pyrotechnische voorwerpen (art. 23 *ter*), waargenomen binnen het stadion of binnen een omtrek van 5 km rond het stadion (art. 2, 9°).

De GAS maakt deel uit van deze evolutie, die het uitgebreide gebruik van andere dan strafrechtelijke sancties inhoudt. Ze zijn ook volledig in lijn met het veiligheidsbeleid van de jaren 1990, gekenmerkt door de invoering van lokale veiligheidscontracten en een verhoogde controlecultuur (Rea, 2007)¹⁴. Dit beleid werd gekenmerkt door de decentralisatie van preventieve en repressieve functies naar het lokale niveau (Cartuyvels & Mary, 2002).

1.2. Handhaving van de openbare orde

Op lokaal niveau vindt het ontstaan van dit punitieve bestuursrecht, via het mechanisme van de GAS, zijn oorsprong in de gemeentelijke bevoegdheden om de openbare orde te handhaven.

In overeenstemming met artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet (hierna "NGW")¹⁵ hebben de gemeenten "ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, voornamelijk over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.". Deze vier aspecten (zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en openbare rust) vormen de bouwstenen van de algemene openbare orde, die onder de algemene politiebevoegdheden van de lokale overheid valt. De handhaving van de openbare orde heeft over het algemeen betrekking op kwesties in verband met het gebruik van de openbare ruimte en plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek (zoals kwesties in verband met openbare netheid of de bezetting van de openbare ruimte). In zeldzamere gevallen kan het gaan om privéterreinen, waar problemen met de openbare orde hun oorsprong vinden (bijvoorbeeld ordeverstoringen overdag vanuit een woning).

Naast hun algemene politiebevoegdheden hebben lokale overheden ook speciale politiebevoegdheden die betrekking hebben op een bepaald aspect van de algemene openbare orde en die specifieke aangelegenheden betreffen (in het bijzonder: milieu, stedenbouw en ruimtelijke ordening, huisvesting, onderhoud van wegen, vestiging van bedrijven, regulering van ambulante en kermisactiviteiten, gezondheid en verkeersveiligheid).

Gemeenten kunnen vier administratieve politie-instrumenten aannemen om het handhaven van de

¹³ Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *B.S.* 3 februari 1999.

¹⁴ Bijlage II van het ministerieel besluit van 20 december 2024 tot bepaling van de indienings-, opvolgings- en evaluatievoorwaarden en tot bepaling van de toekennings-, aanwendings- en controlevoorwaarden van de financiële toelage van de strategische veiligheids- en preventieplannen en de dispositieven gemeenschapswachten 2025 (*B.S.*, 16 januari 2025) identificeert 109 gemeenten die een strategisch veiligheids- en preventieplan hebben ontwikkeld. De vijf steden die voor het kwalitatieve onderdeel van dit onderzoek zijn geselecteerd, maken allemaal deel uit van deze 109 gemeenten.

¹⁵ Nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988, *B.S.* 3 september 1988.

openbare orde te waarborgen¹⁶.

- Politiereglementen of - verordeningen zijn de klassieke instrumenten van de algemene bestuurlijke politie. Ze worden aangenomen door de gemeenteraad¹⁷, het gemeentelijke wetgevende orgaan (art. 119 NGW). Ze hebben een algemeen toepassingsgebied en zijn van toepassing op:
 - allen, of op bepaalde groepen van burgers;
 - op heel het grondgebied van de gemeente of op bepaalde delen ervan;
 - voor een onbepaalde duur, zonder tijdsbeperking.

Veel gemeenten hebben een Algemene Politieverordening (hierna "APV" genoemd) aangenomen, die alle beschikkingen met betrekking tot het handhaven van de openbare orde bevatten (zie *infra* II).

- In zeldzamere gevallen kan het college van burgemeester en schepenen (of het gemeentecollege), het uitvoerende orgaan, politieverordeningen aannemen die ook een algemene draagwijdte hebben. Voorbeelden hiervan zijn tijdelijke politieverordeningen met betrekking tot het wegverkeer (art. 130*bis* NGW).
- De politieverordeningen van de burgemeester kunnen worden uitgevaardigd in geval van gevaar of bedreiging van de openbare orde en bij ontstentenis van andere toepasselijke reglementering (art. 133, lid 2, en 135, § 2, NGW). Ze vallen onder de algemene bevoegdheid van de burgemeester inzake bestuurlijke politie, die dus geldig alleen kan optreden.

In tegenstelling tot de reglementen en verordeningen van de raad en het college zijn ze daarentegen van toepassing op:

- één persoon of op een zeer beperkt aantal personen. Ze hebben dus eerder een individuele dan een algemene draagwijdte;
- op een zeer specifieke plaats in de gemeente, waar de verstoring van de openbare orde plaatsvindt of kan/zal plaatsvinden,
- voor een specifieke of definieerbare periode (dus nooit voor onbepaalde tijd).

We kunnen als voorbeeld de volgende maatregelen aanhalen: een verbod op een specifieke openbare manifestatie, een individueel verbod om deel te nemen aan een toegestane bijeenkomst, de ontruiming van een bezet gebouw of een onbewoonbaarverklaring van een gebouw.

- Ten slotte zijn de politieverordeningen van de burgemeester uitzonderlijke instrumenten van bestuurlijke politie. Artikel 134 van de NGW bepaalt dat "in geval van rellen,

¹⁶ Naast deze administratieve politie-instrumenten kunnen gemeenten ook belastingverordeningen (besluiten van de gemeenteraad om een gemeentelijke belasting te heffen) of retributiereglementen (betaling voor een dienst die door de gemeente wordt verleend - bijv. parkeergelden) aannemen.

¹⁷ De verordeningen van de gemeenteraad worden vaak gemeentereglementen genoemd.

vijandige samenscholingen, ernstige schendingen van de openbare orde of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij de geringste vertraging gevaar of schade voor de inwoners kan veroorzaken", alleen de burgemeester een noodbesluit kan nemen om de openbare orde te handhaven.

Net als de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad hebben deze besluiten een algemene reikwijdte, maar zijn ze onderworpen aan een speciale procedure. De burgemeester moet zijn politieverordening onmiddellijk meedelen aan de leden van de gemeenteraad en zijn beslissing motiveren. De verordening moet vervolgens worden bekrachtigd tijdens de eerste vergadering van de gemeenteraad na de goedkeuring ervan, anders vervalt deze.

Zo heeft bijvoorbeeld de meerderheid van de Brusselse burgemeesters in maart 2020 politieverordeningen aangenomen om de GAS op te leggen in geval van niet-naleving van inperkingsmaatregelen, met als argument de hoogdringendheid en de onmogelijkheid om de gemeenteraad op korte termijn bijeen te roepen¹⁸.

Voor het stelsel van het GAS-systeem hebben de gemeenten een aantal middelen om hun lokale regelgeving af te dwingen en de openbare orde te handhaven. Ze kunnen de inbreuken van lokale reglementen of verordeningen bestraffen met politiestraffen. Deze inbreuken worden dus op gemeentelijk niveau gedefinieerd, maar de vervolging valt onder de bevoegdheid van het openbaar ministerie en de straffen onder die van de politierechtbank.

Er moet worden benadrukt dat dit systeem nog steeds bestaat en dat de GAS het niet volledig heeft vervangen. Gemeenten hebben nog steeds de keuze om het GAS-systeem over te nemen als een zuiver administratief repressief alternatief, of om het hybride systeem van administratieve inbreuken met politiestraffen te behouden.

1.3. Geschiedenis van het rechtskader voor de GAS

De eerste wetgeving inzake de GAS dateert van 1999 (1.3.1) en is sindsdien meermaals gewijzigd (1.3.2).

Het doel van de wet van 13 mei 1999 betreffende de administratieve sancties in gemeenten¹⁹ is gemeenten in staat te stellen administratieve sancties op te leggen voor inbreuken op hun reglementen en verordeningen, tenzij er al een sanctie is vastgelegd in een wet, decreet of verordening. Deze nieuwe gemeentelijke bevoegdheid wordt dus beperkt door het *non bis in idem*-beginsel: een gemeentelijke administratieve sanctie mag niet bovenop een bestaande strafrechtelijke of administratieve sanctie komen.

Hiertoe voegt de wet artikel 119*bis* toe aan de NGW, dat bepaalt dat de gemeenteraad voortaan kan beslissen om een administratieve boete op te leggen van maximaal 10.000 Belgische frank,

¹⁸ De gemeenten Oudergem, Watermaal-Bosvoorde, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe hebben daarentegen gekozen voor de klassieke weg en hebben de politiereglementen conform de gewone procedure aanvaard.

¹⁹ B.S. 10 juni 1999, art. 3 §1, lid 1.

of een maximum van 250 euro²⁰. Bovendien kan het college van burgemeester en schepenen de schorsing of intrekking van een door de gemeente afgeleverde vergunning bevelen, of de tijdelijke of definitieve sluiting van een inrichting. De GAS is dus van toepassing op zowel natuurlijke als rechtspersonen (rechtspersonen zoals handelsvennootschappen of VZW's).

In dit systeem beslissen niet langer de openbare aanklager en de politierechter over vervolgingen en straffen, maar een gemeentelijke of provinciale ambtenaar²¹, aangesteld door de gemeenteraad en bekend als de sanctionerende ambtenaar (hierna "SA" genoemd). De SA is verantwoordelijk voor administratieve en niet voor gerechtelijke procedures. In alle gevallen moeten inbreuken door de politie worden geregistreerd. Het GAS-systeem is niet verplicht: in overeenstemming met het principe van gemeentelijke autonomie hebben de gemeenten de keuze om het al dan niet in te voeren op hun grondgebied.

Het doel van het delegeren van een rechtshandavingsfunctie aan de gemeenten is driedig²².

Ten eerste om het beleid van het parket te compenseren dat geen vervolging instelt voor inbreuken op de gemeentelijke reglementen en verordeningen. De vervolging van deze inbreuken is geen prioriteit in het strafrechtbeleid. Ten tweede is het ook de bedoeling om het parket en de politierechtbanken te ontlasten van de behandeling van inbreuken die als minder ernstig of minder belangrijk worden beschouwd.

In de zeldzame gevallen waarin deze inbreuken worden vervolgd en vervolgens voor de rechter komen, lijkt de strafprocedure te formeel en/of te duur voor zaken die vaak eenvoudig zijn en als minder belangrijk worden beschouwd.

Tot slot beoogt de wet de gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van de bestuurlijke politie uit te breiden tot de bestrijding van "verstoring van de openbare orde". Dit is een vaag begrip dat veel verder gaat dan het traditionele begrip openbare orde, aangezien het gaat om het onderdrukken van "gedragingen die door de bevolking in het dagelijkse leven als zeer storend worden ervaren"²³.

Artikel 135, § 2, 7° van de NGW werd dienovereenkomstig gewijzigd om de actieradius van de lokale overheid uit te breiden tot dergelijke gedragingen die, hoewel ze niet strafbaar zijn, een vorm van 'overlast' vormen die het gevoel van onveiligheid voedt. Hoewel de wet het concept van openbare overlast niet verder definieert, probeert een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken uit 2001 dit wel te doen. Hierin staat dat "openbare ordeverstoring verwijst naar materiële gedragingen, hoofdzakelijk individueel gedrag, dat de harmonieuze ontwikkeling

²⁰ *Idem* art. 3 § 2,1°.

²¹ De gemeenten kunnen de provincies vragen een sanctionerend ambtenaar aan te stellen uit het provinciepersoneel. De provincies wijzen op de voordelen van dit systeem: de onafhankelijkheid van de ambtenaar ten opzichte van de gemeentelijke overheid, het feit dat het een potentiële factor is voor de harmonisatie van de lokale praktijken en de beperking van de kosten voor de gemeenten. Zie hierover: Conseil de la Province de Liège, Rapport d'activités 2023 - Les sanctions administratives communales, Maart 2024, p. 9.

Beschikbaar in het Frans op: <https://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/216/2324RA14.pdf>.

²² De drie doelstellingen die in de voorbereidende werkzaamheden voor de wet van 13 juni 1999 zijn uiteengezet, worden hieronder samengevat. Wetsontwerp betreffende de administratieve sancties in de gemeenten, Uiteenzetting van de motieven, Kamer. 1998-1999, nr. 2031/1, blz. 1-2.

²³ *Idem*, p. 2.

van menselijke activiteiten kan verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een stad, wijk of straat kan verminderen op een manier die de normale beperkingen van het sociale leven overschrijdt"²⁴.

Artikel 135, § 2, 7° van de NGW werd dienovereenkomstig gewijzigd om de actieradius van de lokale overheid uit te breiden tot dergelijke gedragingen die, hoewel ze niet strafbaar zijn, een vorm van 'overlast' vormen die het gevoel van onveiligheid voedt. Hoewel de wet het concept van openbare overlast niet verder definieert, probeert een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken uit 2001 dit wel te doen. Hierin staat dat "openbare ordeverstoring verwijst naar materiële gedragingen, hoofdzakelijk individueel gedrag, dat de harmonieuze ontwikkeling van menselijke activiteiten kan verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een stad, wijk of straat kan verminderen op een manier die de normale beperkingen van het sociale leven overschrijdt"²⁵.

Het nieuwe systeem kan als volgt worden samengevat: "Enerzijds de depenalisering en anderzijds de organisatie van een nieuwe vorm van repressie gericht op specifieke gedragingen die niet erg ernstig zijn, maar die door de bevolking als bijzonder irritant worden ervaren" (Molitor en Simonart, 2007: 308).

1.3.2. Opeenvolgende veranderingen

Ondanks de invoering van dit nieuwe instrument neemt haast geen enkele gemeente, vooral de kleinere, het GAS-systeem over. De belangrijkste redenen die worden aangehaald, zijn de complexiteit van het systeem en het feit dat gedrag dat op gemeentelijk niveau bestraft zou kunnen worden, al gedekt wordt door bepalingen op gewestelijk niveau (zoals sluikstorten in Vlaanderen) of op federaal niveau (zoals graffiti) (Van Heddeghem, 2006). In Wallonië bleek uit een enquête dat de gemeenten graag een nauwkeuriger definitie van administratieve inbreuken hadden gezien, een financiële verbintenis van de federale overheid om de extra werklast te dekken en een doeltreffende procedure die de rechten van de vervolgte personen waarborgt (Cammaert, 2006: 8).

In antwoord op deze bevindingen werd het GAS-systeem in 2004²⁶ tweemaal gewijzigd. Zonder in detail op deze wetten te treden, vermelden we gewoon de vier belangrijkste wijzigingen die werden ingevoerd.

Ten eerste werden bepaalde gedragingen, zoals nachtlawaai of vandalisme, gedepenaliseerd, met als gevolg dat de gemeenten de enige autoriteiten werden die ervoor konden kiezen om deze gedragingen te bestraffen.

Ten tweede kunnen gemeenten bepaalde strafbare feiten in hun reglementen opnemen. Deze mogelijkheid voor de gemeenten introduceert het concept van "gemengde inbreuken": inbreuken

²⁴ Ministeriële omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 23 mei 2001.

²⁵ Ministeriële omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 23 mei 2001.

²⁶ Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.* 25 juni 2004; Wet van 17 juni tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.* 23 juli 2004.

die van strafrechtelijke aard zijn, maar die kunnen worden vervolgd door het openbaar ministerie of door de gemeenten, op basis van een voorafgaande overeenkomst tussen deze twee autoriteiten. Strafrechtelijke vervolging blijft de prioriteit: alleen als het openbaar ministerie besluit niet te vervolgen of niet binnen een bepaalde termijn reageert, kunnen de gemeenten het overnemen.

Ten derde wordt het mogelijk om een GAS op te leggen aan minderjarigen vanaf 16 jaar, waarbij de betaling ten laste komt van degenen die het ouderlijk gezag over de jongere hebben.

Tot slot krijgen de vaststellende gemeentelijke agenten ook de bevoegdheid om inbreuken op de gemeentelijke regelgeving vast te stellen. Hun tussenkomst blijft echter beperkt tot louter administratieve inbreuken en de registratie van gemengde inbreuken is voorbehouden aan politieagenten.

Deze hervormingen zijn ambitieus, in het bijzonder omdat ze "twee potentiële gevallen [...] van zuivere decriminalisering, of een vorm van decriminalisering die niet wordt gecompenseerd door een beroep op een andere vorm van sanctie" (Cartuyvels en Guillain, 2015: 11). Als gemeenten besluiten om gedepenaliseerd gedrag (zoals vandalisme of nachtlawaai) niet te bestraffen, is dit niet langer strafbaar op hun grondgebied, aangezien het niet langer een strafbaar feit is. Bovendien, zelfs als lokale overheden besluiten om administratieve straffen op te leggen voor dergelijk gedrag, kunnen deze in geen enkel geval worden toegeschreven aan minderjarigen onder de 16 jaar, aangezien het wetboek van strafrecht niet van toepassing is op jongeren onder die leeftijd.

Twee "herstelwetten" werden snel aangenomen, respectievelijk in 2005²⁷ en 2007²⁸. De eerste zal een reeks gedragingen die waren gedecriminaliseerd en uitgesloten van het strafwetboek opnieuw criminaliseren. Deze inbreuken werden toegevoegd aan de categorie "gemengde inbreuken" die door de wet van 2004 in het leven werd geroepen en worden strafrechtelijk of administratief strafbaar. De wet van 2007 voegde twee nieuwe artikelen toe aan het strafrechtwetboek, waardoor graffiti (art. 534*bis*) en schade aan onroerende goederen (art. 534*ter*) strafbare feiten werden. Deze werden toegevoegd aan de lijst van gemengde inbreuken.

Deze wetgevingscyclus culmineerde in een wet die in 2011²⁹ werd aangenomen. Deze creëert een nieuw gemengde inbreuk door een nieuw artikel 563*bis* in het Wetboek van Strafrecht in te voegen, dat het dragen van kledingstukken verbiedt die het gezicht geheel of grotendeels verbergen met als gevolg dat een persoon onherkenbaar wordt.

1.4. Huidig wettelijk kader

De wet van 24 juni 2013³⁰ betreffende gemeentelijke administratieve sancties, of GAS-wet,

²⁷ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *B.S.* 29 juli 2005, art. 21 en 22.

²⁸ Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *B.S.* 20 februari 2007.

²⁹ Wet van 1 juni 2011 tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt, *B.S.* 13 juli 2011.

³⁰ *B.S.* 1 juli 2013.

maakt een einde aan het systeem van opeenvolgende wijzigingen van de wet van 1999. Het systeem werd grondig herzien en de GAS-wet werd de nieuwe wettelijke basis, die vier keer werd gewijzigd³¹ en nu nog steeds van kracht is. De wetgever heeft ervoor gekozen om een specifieke wet aan te nemen waarvan de bepalingen de algemene regels voor de GAS regelen. De wet bevat ook artikelen tot wijziging van de NGW, om de bevoegdheden van de gemeenten met betrekking tot de GAS aan te passen.

Het voorontwerp van het wetsontwerp heeft tot doel "het systeem van gemeentelijke administratieve sancties te verbeteren en aan te passen aan de nieuwe realiteit van onze gemeenten"³². Twee maatregelen wekken onmiddellijk de bezorgdheid van de actoren uit het maatschappelijk middenveld: de uitbreiding van het toepassingsgebied van de GAS naar nieuwe inbreuken en de verlaging van de leeftijd waarop minderjarigen kunnen worden onderworpen aan een GAS, van 16 naar 14 jaar. Het voorontwerp is het voorwerp geweest van heel wat voorbehoud en kritiek, in het bijzonder met betrekking tot de naleving van de internationale verplichtingen inzake kindbescherming (gezien het feit dat 14-jarigen kunnen worden gestraft), of de naleving van het beginsel van rechtszekerheid, gezien de vage termen die in de wet worden gebruikt (Cartuyvels en Guillaïn, 2015).

In dit verband doet artikel 48 van de GAS-wet de notie "dérangement public" (toegevoegd in 1999 – zie supra 1.3.1.) van artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, van de Nieuwe gemeentewet verdwijnen om te vervangen door het woord "incivilités"³³. Dit is wel enkel geldig voor de tekst in het Frans. Hoewel de GAS-wet geen definitie geeft van "openbare overlast", wordt in een omzendbrief van 22 juli 2014³⁴ uitgelegd dat de definitie van "openbare overlast" uit de omzendbrief van 2001 over de uitvoering van de wet van 1999 kan worden gebruikt, wat aangeeft dat de termen uitwisselbaar zijn. De omzendbrief van 2014 specificeert vervolgens dat "openbare overlast daarom kunnen worden beschouwd als kleine vormen van verstoring van de openbare orde, veiligheid, gezondheid en netheid", en geeft een voorbeeld-, maar niet-exhaustieve lijst. Deze omvatten, in willekeurige volgorde, het gebruik van grasmaaiers en benzine- of elektrische zagen op zondag; vuilniszakken afgeven voor een bepaalde tijd; planten beschadigen in openbare parken en tuinen; posters ophangen op ongeoorloofde plaatsen; campers of caravans opzetten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn; het urineren op openbare plaatsen; het maximaal aantal toegestane personen in een voor het publiek toegankelijke

³¹ De GAS-wet werd gewijzigd door de volgende wetten: wet van 15 juli 2018 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, *B.S.* 25 september 2018 (art. 35-37); Wet van 19 juli 2018 tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties wat de verkeersinbreuken betreft die het voorwerp kunnen maken van gemeentelijke en administratieve sancties, *B.S.* 9 augustus 2018; Wet van 5 maart 2021 tot harmonisering van de procedure inzake verkeersovertredingen binnen het toepassingsgebied van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 1 september 2021; Wet van 11 december 2023 tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, van de Nieuwe Gemeentewet en van de wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.* 29 december 2023.

³² Wetsontwerp betreffende de administratieve sancties in de gemeenten, Uiteenzetting van de motieven, *Doc.* Kamer, 2012-2013, nr 2712/1 p. 4.

³³ De wijziging betreft enkel de Franstalige versie van de tekst, de termen "openbare overlast" blijven ongewijzigd in de Nederlandstalige versie.

³⁴ Omzendbrief waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties van 22 juli 2014 (FOD Binnenlandse Zaken), *B.S.* 8 augustus 2014, I.3.

inrichting overschrijden; of ook nog wilde dieren of verwilderde dieren voeren.

Naast deze semantische wijziging introduceert de GAS-wet een aantal nieuwigheden. We stellen voor om de belangrijkste daarvan te onderzoeken, zodat we de contouren van het GAS-regime beter kunnen afbakenen door de bijwerkingen van de wetgeving tot wijziging van de GAS-wet erin op te nemen.

- Uitbreiding van de lijst van inbreuken en protocolakkoorden

Zoals hierboven vermeld, is een van de doelen van de GAS-wet om het toepassingsgebied van administratieve sancties uit te breiden naar nieuwe inbreuken, om het gebruik ervan door de gemeenten te bevorderen. In dit opzicht hebben ze de verantwoordelijkheid gekregen voor twee nieuwe types inbreuken: stilstaan en parkeren en inbreuken op het verkeersbord C3 en F103, verzameld onder de term "GAS verkeer" (art. 3, 3° en 4°, zie *infra* 1.4).

Een reeks strafrechtelijke inbreuken met betrekking tot parkeren kan nu het voorwerp uitmaken van een GAS, om lokale overheden in staat te stellen "een doeltreffend en efficiënt parkeerbeleid uit te werken dat de doorstroming van het verkeer en de veiligheid en levenskwaliteit van iedereen ten goede komt"³⁵.

Tegelijkertijd werd het toepassingsgebied van de gemengde inbreuken gewijzigd (art. 3, 1° en 2°). Enerzijds is het uitgebreid, aangezien nieuwe strafbare feiten, nu aangeduid als "lichte gemengde inbreuken" (eenvoudige diefstal, vernieling en beschadiging van auto's, wagons of algemeen motorvoertuigen) het voorwerp kunnen uitmaken van een GAS. Aan de andere kant worden bepaalde inbreuken te ernstig bevonden om te worden onderworpen aan administratieve sancties en worden ze geschrapt van de lijst met gemengde inbreuken (aanval bedreiging op personen of eigendommen en valse informatie over ernstige overvallen). Onlangs heeft de wet van 11 december 2023 inbreuken van artikel 18 van de wet van 10 november 2006 betreffende de openingstijden in handel, ambacht en dienstverlening³⁶ toegevoegd aan de lijst van lichte gemengde inbreuken³⁷. De maatregel is specifiek gericht op *nachtwinkels* en *cyber-phone-faxwinkels*, aangezien het doel ervan is om lokale overheden in staat te stellen "om inbreuken van deze bepaling te bestraffen, met betrekking tot de verplichting van voorafgaande toestemming die lokale overheden kunnen opleggen aan nachtwinkels en privé-telecommunicatiekantoren"³⁸.

Steeds in verband met de gemengde inbreuken, bepaalt de GAS-wet dat het college van burgemeester en schepenen en het openbaar ministerie een protocolakkoord kunnen of moeten

³⁵ Wetsontwerp met betrekking tot de voornoemde gemeentelijke administratieve sancties, p.6.

³⁶ Wet van 20 november 2006 betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening, *B.S.* 1 maart 2007.

³⁷ Wet van 11 december 2023 tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, van de Nieuwe Gemeentewet en van de wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.* 29 december 2023.

³⁸ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, de Nieuwe Gemeentewet en de wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, Uiteenzetting van de motieven, Doc., Kamer 2022-2023, nr. 3490/1, p.6.

sluiten³⁹ "zodat duidelijk is in welke gevallen een administratieve boete in plaats van een strafrechtelijke boete kan worden opgelegd"⁴⁰ (art. 23). Deze overeenkomst kan ook praktische afspraken bevatten om de termijnen te bepalen waarbinnen het openbaar ministerie de gemeente moet meedelen dat hij afziet van gerechtelijke vervolging, waardoor de zaak aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Bij gebrek aan een protocolakkoord voorziet de wet in een specifieke regeling (art. 34, §§ 2 en 3).

- Minderjarigen

De meest controversiële maatregel in de wet van 2013 is het feit dat minderjarigen vanaf 14 jaar kunnen worden onderworpen aan een GAS (art. 14). De keuze wordt overgelaten aan lokale overheden, waardoor de leeftijd waarop een minderjarige kan worden onderworpen aan een GAS verschilt per Belgische gemeente⁴¹. De bepaling werd aangenomen omdat "sommige gemeenten vaststellen [...] dat de leeftijd waarop jongeren openbare overlast vertonen, daalt"⁴².

De wet omkleedt de procedure die van toepassing is op minderjarigen met verschillende waarborgen, onder meer door het gebruik van alternatieve methoden voor conflictoplossing. Een GAS-bemiddelingsprocedure moet immers voorafgaan aan iedere beslissing om een boete op te leggen (art. 18), en voorafgaand aan de GAS-bemiddelingsprocedure voorziet de wet in de (facultatieve) mogelijkheid voor de sanctionerend ambtenaar om een procedure voor te stellen inzake ouderlijke betrokkenheid (art. 17). Artikel 16 bepaalt tevens dat de minderjarige moet worden bijgestaan door een advocaat die is aangewezen door de jeugdafdeling van het plaatselijke bureau voor rechtsbijstand.

- Sancties en maatregelen

In de loop der jaren is het maximumbedrag van de administratieve boete meerdere malen verhoogd. Aanvankelijk beperkt tot 250 euro in 1999, is dit in 2013 verhoogd tot 350 euro voor meerderjarigen en 175 euro voor minderjarigen. Sinds 2024, na de inwerkingtreding van de wet van 11 december 2023⁴³, is dit bedrag nu beperkt tot 500 euro voor volwassenen, maar blijft het ongewijzigd voor minderjarigen (art. 4 van de GAS-wet). De laatste verhoging wordt gerechtvaardigd door het feit dat zij "het mogelijk zal maken om het bedrag van de boete zo goed mogelijk aan te passen aan de aard van de feiten en een mogelijke herhaling"⁴⁴. Het parlementaire

³⁹ Met betrekking tot de gemengde inbreuken bedoeld in artikel 3, 1° en 3, 2° van de GAS-wet (inbreuken voorzien in het Strafwetboek) is het sluiten van een protocolakkoord optioneel (art. 23, § 1, lid 1 van de GAS-wet). Het sluiten van een protocolakkoord is daarentegen verplicht voor de GAS verkeer inbreuken bedoeld in artikel 3, 3° van de GAS-wet (art. 23, § 1, lid 5). Zie hieronder, 1.4.4.

⁴⁰ Wetsontwerp betreffende de voornoemde gemeentelijke administratieve sancties, p.4.

⁴¹ Een recent wetsvoorstel, ingediend door twee parlementsleden van de Mouvement Réformateur, voorziet in een minimumleeftijd van 14 jaar op te leggen aan alle Belgische gemeenten. Wetsvoorstel van 23 oktober 2024 tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende gemeentelijke administratieve sancties, Doc. Kamer, 2024-2025, nr. 434/1, art. 13.

⁴² *Idem*, p. 5.

⁴³ Wet van 11 december 2023 voornoemd, art. 3,1°.

⁴⁴ Wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voornoemd, p. 6. De GAS voorziet in haar artikel 7, lid 1 dat herhaling bestaat wanneer de overtreder reeds werd gesanctioneerd voor eenzelfde inbreuk binnen de 24 maanden voorafgaand aan de nieuwe vaststelling van de inbreuk.

werk specificceert dat dit maximumbedrag "slechts in uitzonderlijke omstandigheden mag worden opgelegd. De administratieve boete moet werkelijk evenredig zijn aan de ernst van de feiten die eraan ten grondslag liggen en aan de mogelijke herhaling"⁴⁵.

Nog steeds op het gebied van de sancties heeft de burgemeester in 2013 de bevoegdheid gekregen om een tijdelijk verbod op te leggen aan een persoon bij verstoring van de openbare orde of 'openbare overlast'. Er kan een administratieve boete worden opgelegd door de sanctionerend ambtenaar indien het plaatsverbod niet wordt nageleefd door de ontvanger ervan (artikel 47 van de GAS-wet introduceert een artikel 134^{sexies} in de NGW).

Naast de verhoging van het maximumbedrag van de boete en de toevoeging van een nieuwe sanctie, introduceert de wet van 2013 een nieuwe alternatieve maatregel naast de lokale bemiddeling: de gemeenschapsdienst (art. 9 tot 11), het administratieve equivalent van een taakstraf in strafzaken (maar van kortere duur). Anderzijds is lokale bemiddeling sinds 2024 de "GAS-bemiddeling" geworden, na de inwerkingtreding van de wet van 11 december 2023⁴⁶ (art. 12 en 13). Deze wet brengt enkele wijzigingen aan in de bemiddelingsprocedure; op de details hiervan zullen we hier niet ingaan. Deze wijzigingen worden door de wetgever voorgesteld als gevolg van het in aanmerking nemen van de studie met betrekking tot GAS-bemiddeling, uitgevoerd door het Nationaal Instituut voor Forensische Wetenschappen en Criminologie (NICC – Gotelaere, Schils en Jonckheere, 2021). De wet lijkt echter niet ambitieus gezien de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek. De wet consolideert het werkkader van de GAS-bemiddelaars door hun onafhankelijkheid ten opzichte van de sanctionerend ambtenaar te verduidelijken (art. 8). De bemiddelaars hadden echter gehoopt dat de wet erin zou voorzien dat bepaalde soorten dossiers automatisch aan hen zouden worden voorgelegd, ongeacht de keuze die de sanctionerend ambtenaar vooraf maakte. Ondanks bepaalde veranderingen blijft het bemiddelingssysteem een alternatief voor de financiële sanctie, dat centraal blijft staan in het GAS-systeem.

- GAS-vaststellers

De wet van 2013 breidt de lijst uit/ die bevoegd zijn om inbreuken te melden (naast politieagenten en gemeentelijke agenten) tot veldwachters en provinciale en regionale ambtenaren (art. 21).

- GAS-register

Ten slotte wordt in elke gemeente een register van GAS bijgehouden, waardoor de sanctionerende ambtenaren "kunnen controleren of de overtreder die zij willen bestraffen al dan niet in herhaling valt en ook om een beter totaalbeeld te krijgen van de gevallen waarin administratieve sancties zijn opgelegd"⁴⁷ (art. 44). Controle op de stand van de herhaling kan alleen op het niveau van de betreffende gemeente gebeuren; gemeenten wisselen hun gegevens niet uit.

De wet van 11 december 2023 heeft artikel 44 van de GAS-wet gewijzigd om deze in

⁴⁵ *Idem*, p. 7.

⁴⁶ Voornoemde wet van 11 december 2023, art. 3,2°, art. 4 en 5.

⁴⁷ Voornoemd wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, p. 26.

overeenstemming te brengen met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De bepaling voorziet nu in preciezere regels met betrekking tot de voorwaarden voor toegang tot de gegevens in het GAS-register.

1.4.3. Soorten inbreuken

Zoals uiteengezet in de voorgaande secties zijn de GAS waarschijnlijk van toepassing op verschillende soorten inbreuken, die we in deze sectie zullen samenvatten en voor sommigen specificeren.

- Administratieve inbreuken

Aan de oorsprong van het GAS-systeem houdt de wet van 13 mei 1999 enkel rekening met de hypothese van inbreuken van gemeentelijke reglementen en verordeningen. Het gaat dus om inbreuken van administratieve aard, waarop sancties of administratieve maatregelen van toepassing zijn (gemeenschapsdienst of GAS-bemiddeling) (art. 2 van de GAS-wet).

Zoals we hebben gezien, hebben administratieve inbreuken tot doel gemeenten in staat te stellen crimineel gedrag, inclusief ‘openbare overlast’, dat in strijd is met de openbare orde, te onderdrukken. Op grond van het beginsel van gemeentelijke autonomie is elke gemeente vrij om de soorten gedragingen te bepalen die worden bestraft, zolang deze niet al door een andere norm (regionaal of federaal) zijn bestraft. Het is daarom niet mogelijk een beperkte lijst van administratieve inbreuken op te stellen. Het tweede hoofdstuk van dit rapport zal het mogelijk maken bepaalde administratieve inbreuken, zowel terugkerend als origineel, te onderzoeken (zie *Infra*, II).

Uit het laatste vijfjaarlijkse evaluatierapport van de GAS-wet blijkt dat er tussen 2016 en 2019 527.867 boetes wegens administratieve inbreuken werden opgelegd aan meerderjarigen in de 353 gemeenten die de vragenlijst van de FOD Binnenlandse Zaken hebben beantwoord. Voor het jaar 2019 waren er 125.848 boetes wegens administratieve inbreuken, en we stellen een relatieve stabiliteit vast van de cijfers over de afgelopen jaren (FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, 2020: 20-21).

- Gemengde inbreuken

Deze inbreuken, die met de wet van 2004 verschijnen, worden gedefinieerd als strafbare inbreuken die waarschijnlijk zullen worden vervolgd door het openbaar ministerie, of, bij ontstentenis van strafrechtelijke vervolging, het onderwerp zullen zijn van een GAS, indien de mogelijkheid bestaat binnen de gemeentelijke reglementen. (art. 3 van de GAS-wet). Bij de gemeenten die besluiten om geen gebruik te maken van het systeem van gemengde inbreuken is het openbaar ministerie de enige die bevoegd is om een procedure te starten. In zoverre de lijst van gemengde inbreuken die de GAS-wet voorziet beperkt is en een gemeenschappelijk kader bepaalt voor alle gemeenten die besluiten het gemengde systeem in te voeren, is het mogelijk deze op exhaustieve manier op te sommen.

Onder deze inbreuken worden drie categorieën onderscheiden:

- Gemengde inbreuk van eerste categorie, of ernstige gemengde inbreuk (art. 3, 1°, GAS-wet)

Worden gevisieerd opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 B.S.), schriftelijke beledigingen, afbeeldingen of zinnebeelden in het openbaar of in aanwezigheid van de beledigde persoon (art. 448 Sw) en de vernieling van wagens, wagons of motorvoertuigen (521, § 3 Sw).

- Gemengde inbreuk van de tweede categorie, of lichte gemengde inbreuk (art. 3, 2°, GAS-wet)

Hiermee worden bedoeld: eenvoudige diefstal (art. 461 en 463 Sw), schade aan monumenten of graven (art. 526 Sw), graffiti (art. 534*bis* Sw), schade aan onroerende goederen (art. 534*ter* Sw), schade aan bomen (art. 537 Sw), beschadiging of verplaatsing van hagen of hoekbomen (art. 545 Sw), schade aan roerende goederen (art. 559, 1° Sw), nachtruoer of nachtgerucht (art. 561, 1°, Sw), de schade aan stedelijke afsluitingen en mishandeling en licht gewelddaden - met name het gooien van voorwerpen die hem kunnen verhinderen of bevuilen - (art. 563, 2° en 3°, Sw), het verbod om het gezicht geheel of gedeeltelijk in het openbaar te bedekken (art. 563*bis*, Sw), niet-naleving van de bepalingen op het gebied van openingsuren en van voorafgaande toestemming opgelegd door de gemeenten (art. 18 van de wet van 10 november 2006⁴⁸).

Tussen 2016 en 2019 werden er 5.103 boetes voor zware gemengde inbreuken en 22.960 boetes voor lichte gemengde inbreuken opgelegd aan meerderjarigen, in de 353 gemeenten die de vragenlijst van de FOD Binnenlandse Zaken beantwoord hebben. Voor het jaar 2019 waren er 1.424 boetes voor zware gemengde inbreuken en 6.255 voor lichte gemengde inbreuken wat het in de praktijk het minst voorkomende geschil maakt (FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, 2020: 20-21). Zoals we zojuist hebben gezien, betreft het geschil over ernstige gemengde inbreuk slechts drie bepalingen van het wetboek van strafrecht, terwijl lichte gemengde inbreuken twaalf artikelen van het Strafwetboek bestrijken.

- Verkeersovertredingen

Tot deze laatste categorie van gemengde inbreuken behoren inbreuken uit de verkeerswet⁴⁹ en met betrekking tot het stilstaan en parkeren van voertuigen, of inbreuken tegen de verkeersborden C3 (verbodsbord) en F103 (voetgangerszonebord) (art. 3, 3° van de GAS-wet). De volledige lijst van deze inbreuken is opgenomen in een koninklijk besluit van 9 maart 2014⁵⁰ en omvat in het bijzonder het verbod op parkeren in voetgangerszones, het verbod op parkeren nabij kruispunten of binnen 20 meter van lichtsignalen, of zelfs het verbod op het stallen van fietsen waar deze hinderlijk zijn voor

⁴⁸ Wet van 20 november 2006 betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening

⁴⁹ Wet van 16 maart 1868 betreffende de politie van het wegverkeer, B.S. 27 maart 1968

⁵⁰ Koninklijk Besluit van 9 maart 2014 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties betreffende het stilstaan en parkeren en voor de inbreuken en overtredingen op de verkeersborden C3 en F103 vastgesteld door middel van toestellen die automatisch werken, B.S. 20 juni 2014.

andere gebruikers van de openbare weg. Ten slotte valt onder deze categorie ook de inbreuk bedoeld in artikel 33, al. 3, 3e zin, van de GAS-wet die bepaalt dat de houder van de kentekenplaat van een voertuig die een GAS-boete ontvangt en ontkent achter het stuur te hebben gezeten op het moment van de feiten, verplicht is om de identiteit van de werkelijke bestuurder binnen 30 dagen bekend te maken vanaf de kennisgeving van de inbreuk, tenzij er sprake is van diefstal, fraude of overmacht (art. 3,4°, van de GAS-wet).

De inbreuken in deze categorie worden als enige bestraft met boetes met een vast bedrag (58 of 116 euro), zonder dat de sanctionerend ambtenaar hierover enige discretionaire bevoegdheid heeft.

Het geschil over het stilstaan en parkeren en de inbreuken op de verkeersborden zijn veruit het belangrijkste wat betreft de omvang van de boetes: tussen 2016 en 2019 vermeldt het rapport van de FOD Binnenlandse Zaken 1 951 482 boetes, en 527 437 alleen al voor 2019, wat wijst op een constante toename van het aantal geschillen over de afgelopen vijf jaar. Inbreuken met betrekking tot verkeersborden C3 en F103 leverden tussen 2016 en 2019 789 431 boetes op, en 299 769 voor het jaar 2019. De optelling van de geschillen levert een totaal op van 2 750 913 boetes over vijf jaar, waarvan 827 206 voor het jaar 2019 (FOD Binnenlandse Zaken – Directoraat-generaal voor Veiligheid en Preventie, 2020: 28).

- Vlaanderen: van GAS 1 naar GAS 5

Zoals hierboven uitgelegd bestaan er in de GAS-wet verschillende soorten inbreuken naast elkaar. In Franstalig België wordt soms gesproken over "types" van inbreuken (zo worden GAS verkeer soms "type 4 inbreuken" genoemd), zonder dat deze classificatie echter veralgemeend wordt.

De Vlaamse gemeenten hebben de categorieën die voortvloeien uit de GAS-wet gesystematiseerd en een geharmoniseerde classificatie aangenomen die de soorten inbreuken omvat die het voorwerp kunnen uitmaken van een GAS. Dit maakt het mogelijk een systeem te synthetiseren dat soms complex is om te begrijpen. Elke soort inbreuk heeft een nummer gekregen, van één tot en met vijf, voorafgegaan door de afkorting "GAS" (Gemeentelijke Administratieve Sanctie). Deze classificatie heeft het voordeel dat niet alleen op eenvoudige wijze onderscheid kan worden gemaakt tussen inbreuken van verschillende aard, maar ook op de afzonderlijke procedures die daaraan verbonden zijn.

Dit geeft:

- GAS 1: administratieve inbreuken
- GAS 2: zware gemengde inbreuken
- GAS 3: lichte gemengde inbreuken
- GAS 4: GAS verkeer inbreuken
- GAS 5: inbreuken betreffende snelheidsovertredingen

De inbreuken die in de categorieën GAS 1 tot en met GAS 4 vallen, komen overeen met de inbreuken die we zojuist hebben gezien en die terug te vinden zijn in alle Belgische gemeenten

die op basis van de GAS-wet gebruik maken van het GAS-systeem. Anderzijds is GAS 5 specifiek voor het Vlaamse Gewest. Deze inbreuken zijn het resultaat van de regionalisering van bepaalde bevoegdheden op het gebied van het wegverkeer, inclusief bepalingen met betrekking tot snelheidsbeperkingen.

Een Vlaams decreet van 9 oktober 2020⁵¹ heeft een nieuw artikel 29^{quater} ingevoegd in de wet op het wegverkeer, dat bepaalt dat gemeenten in het Vlaamse Gewest de GAS kunnen gebruiken om in het bijzonder sancties te treffen voor het overschrijden van de maximaal toegestane snelheid van 20 kilometer per uur, of snelheidsinbreuken die worden gepleegd op een plaats waar de snelheid beperkt is tot 30 of 50 kilometer per uur (dus vooral binnen de agglomeraties).

- Wallonië: inbreuken op het gebied van het milieu

Veel Waalse gemeenten hebben bepalingen met betrekking tot milieucriminaliteit in hun APV opgenomen, of hebben hierover specifieke regelgeving aangenomen. Deze bepalingen vinden hun basis in regionale decreten die de materie regelen, en niet in de GAS-wet. We kunnen de Milieucode, de Landelijke Code, de Bosbouwcode of zelfs de Watercode aanhalen.

1.4.4. Procedure

We zetten de GAS-procedure uiteen die van toepassing is op meerderjarigen, zonder een diepgaand of exhaustief onderzoek voor te stellen. We verwijzen naar de algemene literatuur voor een gedetailleerder overzicht (Vassart, 2021; voor een diepgaande en bijgewerkte versie: Verschave, 2024), evenals voor de specifieke procedure van toepassing op minderjarigen (Service Droit des Jeunes de Bruxelles, De Terwangne, A., 2015; Fierens, Trifaux, 2021). Wat minderjarigen betreft, herinneren we eraan zoals eerder aangegeven, dat de wet de GAS-bemiddeling verplicht heeft gesteld voorafgaand aan een sanctiebesluit. De bemiddeling, de maatschappelijke dienstverlening of het opleggen van een boete kunnen (optioneel) zelf worden voorafgegaan door de procedure van ouderlijke betrokkenheid (art. 17). Minderjarigen worden altijd bijgestaan door een voor hen aangewezen advocaat (art. 16).

- Eenvoudige administratieve inbreuken en gemengde inbreuken (zwarte en lichte)

o Vaststelling

De gemengde inbreuken kunnen enkel worden vastgesteld door ambtenaren of politieagenten of veldwachters binnen het kader van hun bevoegdheden (art. 20). Zuiver administratieve inbreuken kunnen echter ook worden vastgesteld door gemeenteambtenaren, provinciale of regionale ambtenaren of nog door de personeelsleden van de openbare vervoersmaatschappijen (art. 21, § 1). Bij gemengde inbreuken wordt het proces-verbaal binnen de twee maanden naar het openbaar ministerie gestuurd (art. 22, §1).

⁵¹ Vlaams decreet van 9 oktober 2020 houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid, B.S. 7 december 2020, art. 6.

○ Protocolakkoord bij gemengde inbreuken

De gemeenten en het openbaar ministerie kunnen een protocolakkoord sluiten om hun respectieve voorwaarden voor optreden bij de repressie van gemengde inbreuken vast te leggen.

Voor gemengde inbreuken van de eerste categorie (of ernstige gemengde inbreuken) bepaalt de wet dat, bij gebrek aan overeenstemming, de procureur twee maanden vanaf de ontvangst van de PV de tijd heeft om de gemeente te informeren of hij al dan niet een procedure start. Bij gebrek aan informatie van de procureur binnen deze termijn kan de gemeente een administratieve procedure starten, waarbij de stilzwijgende afwijzing van de procedure door de procureur in dat geval wordt vermoed (art. 23, § 2 GAS-wet). Wat de gemengde inbreuken van de tweede categorie (lichte gemengde inbreuken) betreft, bepaalt de wet dat, bij ontstentenis van een protocolakkoord, de procureur altijd over dezelfde termijn van twee maanden beschikt, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het proces-verbaal, om de gemeente op de hoogte te stellen van zijn bedoelingen. Bij gebrek aan mededeling van hem binnen deze termijn wordt het afzien van een strafrechtelijke procedure echter niet verondersteld; dit moet altijd expliciet zijn (art. 23, § 3, van de GAS-wet).

Opgemerkt moet worden dat het parket van het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen in juni 2024 heeft aangekondigd dat in september 2024 een nieuw protocolakkoord met de gemeenten van het arrondissement in werking zal treden. Het doel is "de GAS tot hun essentie terug te brengen: het aanpakken van de plaatselijke overlast"⁵². Lichte gemengde inbreuken zoals eenvoudige diefstal en de slagen en verwondingen zullen nu uitsluitend via het strafrecht worden vervolgd en niet langer onderworpen zijn aan een GAS. Dezelfde dag nog wordt in een tweede persbericht aangegeven dat de procedure voor de onmiddellijke minnelijke schikking (waarmee de politie, wanneer zij van oordeel is dat er sprake is van flagrante inbreuk, de betaling van een geldsom kan aanbieden om de strafrechtelijk vervolging te beëindigen) op het grondgebied zal worden gesystematiseerd van het gerechtelijk arrondissement voor verschillende inbreuken, waaronder eenvoudige diefstal⁵³.

○ Procedure voor de sanctionerend ambtenaar

De sanctionerend ambtenaar die een administratieve procedure wil starten, moet de burger hiervan per aangetekende brief op de hoogte brengen met daarin een reeks gegevens: de vermeende feiten, het recht om het dossier te raadplegen, het recht om zijn of haar verdediging per aangetekende brief binnen de 15 dagen naar voren te brengen, het recht om te worden gehoord, en ten slotte het recht om door een advocaat te worden bijgestaan of vertegenwoordigd. Een kopie van het PV of verslag is bij deze brief gevoegd (art. 25, §

⁵² Persmededeling van het Parket van de Procureur des Konings van West-Vlaanderen van 21 juni 2024. Beschikbaar op de site van het openbaar ministerie: <https://www.om-mp.be/nl/artikel/persbericht-een-uniform-beleid-voor-aanpak-lokale-overlast-west-vlaanderen>.

⁵³ Persmededeling van het Parket van de Procureur des Konings van West-Vlaanderen van 21 juni 2024. Beschikbaar op de site van het openbaar ministerie: <https://www.om-mp.be/nl/artikel/persbericht-snelle-afhandeling-van-misdrijven-west-vlaanderen>.

2). Opgemerkt moet worden dat de sanctionerend ambtenaar die een aangifte ontvangt, niet verplicht is hieraan gevolg te geven en kan besluiten deze zonder verdere actie te sluiten.

Burgers kunnen dus altijd binnen 30 dagen na ontvangst van de brief en het PV of verslag hun argumenten schriftelijk aan de sanctionerend ambtenaar voorleggen. Mondelinge verdediging is ook mogelijk als het bedrag van de boete die door de sanctionerend ambtenaar wordt overwogen hoger is dan 70 euro (zie punt 3.2.1 *infra*).

De sanctionerend ambtenaar beschikt over zes maanden vanaf de datum van de vaststelling van de feiten om zijn beslissing te nemen (art. 26, § 1), en indien burgers zich gemeld hebben, na het lezen en/of horen van hun verdedigingsargumenten.

Hij beschikt over een ruime beoordelingsmacht en kan beslissen om geen sanctie of maatregel op te leggen, een waarschuwing te sturen⁵⁴, een administratieve geldboete op te leggen, waarvan hij het bedrag bepaalt binnen de maximumgrens van 500 euro⁵⁵, een gemeenschapsdienst aan te bieden (art. 9 tot 11), of een bemiddeling voorstellen (art. 12 en 13). In deze laatste twee gevallen kan hij of zij dit alleen doen met toestemming van de burger.

○ Beroep

Tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar wordt binnen een maand na de kennisgeving van de beslissing beroep ingesteld bij de politierechtbank (burgerlijke afdeling). De politierechter kan de beslissing van de sanctionerend ambtenaar bevestigen of herzien (art. 31).

- *Overtredingen met betrekking tot het verkeer*

Overtredingen met betrekking tot het verkeer zijn onderworpen aan een afwijkende procedure, vereenvoudigd en minder restrictief dan de gewone GAS-procedure die van toepassing is op administratieve inbreuken en andere gemengde inbreuken (art. 29). Laten we niet vergeten dat, in tegenstelling tot het stelsel dat van toepassing is op andere gemengde inbreuken, de vaststelling rechtstreeks naar de sanctionerend ambtenaar wordt gestuurd en dat de procureur des Konings eenvoudigweg op de hoogte wordt gebracht. Bovendien is het afsluiten van een protocolakkoord hier verplicht, en niet facultatief zoals bij andere gemengde inbreuken (art. 23, §1, al. 5).

Ten slotte merken we twee procedurele bijzonderheden op die de GAS verkeer dichter bij het strafrechtelijke rijgeschil brengen. In de eerste plaats hebben Pv's van de politie met betrekking tot GAS verkeer inbreuken een bijzondere bewijskracht. Dit betekent dat ze

⁵⁴ Deze mogelijkheid is niet voorzien in de GAS-wet, maar is ontstaan uit de praktijk van de sanctionerende ambtenaren.

⁵⁵ Artikel 7 van de GAS-wet voorziet dat de sanctie proportioneel is met de zwaarte van de inbreuk en houdt rekening met een eventuele herhaling. De vaststelling van meerdere samenlopende inbreuken op dezelfde reglementen of verordeningen, geeft aanleiding tot één enkele GAS, in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten.

niet geldig zijn als eenvoudige informatie⁵⁶, maar dat ze bewijskracht hebben totdat het tegendeel bewezen is, wat moet worden geleverd door de bekeurde persoon (art. 21, § 4, al. 3, van de GAS-wet)⁵⁷. Ten tweede heeft de sanctionerend ambtenaar, net als de mogelijkheden die de politierechter wordt geboden op het gebied van het wegverkeer, sinds de inwerkingtreding van de wet van 11 december 2023 de mogelijkheid om een boete met uitstel op te leggen in zaken van GAS verkeer (nieuw artikel 29/1 van de GAS-wet).

1.5. De GAS tegenover de rechters

Gedurende haar ontwikkeling is de GAS wetgeving het onderwerp geweest van verschillende beroepen tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof, dat ook regelmatig wordt bevraagd voor prejudiciële beslissingen, voornamelijk door de politierechtbanken, in gevallen van hoger beroep gericht tegen een boete opgelegd door een sanctionerend ambtenaar. We zullen deze uitspraken van het Grondwettelijk Hof kort bekijken, met bijzondere nadruk op de middelen, genomen op basis van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (beginsel van gelijkheid en non-discriminatie) en meer specifiek gericht op het verschil in behandeling tussen minderjarigen (1.5.1).

De Raad van State wordt ook regelmatig verzocht, zeker met het oog op het annuleren van een bepaalde sanctie die niet tot de bevoegdheid van de politierechtbank behoort en die door de Gemeenteraad werd aangenomen (schorsing of intrekking van een vergunning en tijdelijke of definitieve sluiting van een vestiging), maar ook met het oog op het evalueren van de geldigheid van een gemeentelijk reglement met betrekking tot hogere normen, waaronder de rechten die worden gewaarborgd door Titel II van de Grondwet. Op dit punt zullen we, nadat we het wettelijke regime van prostitutie hebben verduidelijkt, in die zin dat het de macht van gemeentelijke autoriteiten regelt bezorgt om de beperking van de ontwikkeling ervan op hun grondgebied, kort de rechtspraak voorstellen die is ontwikkeld met betrekking tot gemeentelijke regelgeving die bedoeld is om bedelarij te beperken of zelfs te verbieden (1.5.2). We zullen inderdaad zien dat dit soort beschikkingen een van de belangrijkste risico's vormt van directe of indirecte discriminerende praktijken, met betrekking tot de staat van welvaart of de sociale toestand of afkomst (zie *infra*, deel II, 3.2.1), dat bepaalde gemeentelijke reglementen kunnen aanbrengen en het lijkt daarom noodzakelijk om de richtlijnen van de Raad van State over dit onderwerp in herinnering te brengen.

Ten slotte wijzen we erop dat de rechtspraak van de politierechtbank als beroepsorgaan tegen een administratieve geldboete beperkt lijkt en in ieder geval niet erg toegankelijk, gegeven het feit dat zij zelden het onderwerp is van een publicatie of een overzicht van juridische zoekmachines. We wijzen ook op twee tegenstrijdige beslissingen die zijn genomen vóór de goedkeuring van de wet van 1 juni 2011 en die tot doel hadden het dragen van kleding te verbieden die het gezicht volledig of grotendeels verbergt (Perin, 2018: 344-345). Enerzijds verwierp de politierechtbank van Brussel, op basis van artikel 159 van de Grondwet, dat de hoven en rechtbanken verbiedt een

⁵⁶ In overeenstemming met de artikelen 154, lid 1, en 189 van het Wetboek van Strafvordering en met het gemeene recht genieten de materiële feiten met betrekking tot een inbreuk, vastgesteld in de processen-verbaal van de politie een beperkte bewijskracht. Ze gelden enkel als eenvoudige inlichting en binden de rechter niet.

⁵⁷ Aan deze bijzondere bewijskracht is één voorwaarde verbonden. Als een kopie van het proces-verbaal niet binnen veertien dagen na de datum van vaststelling van de overtreding naar de beboete persoon wordt gestuurd, is het proces-verbaal enkel geldig als informatie (art. 21, § 4, 4°, derde lid van de GAS-wet).

regeling toe te passen die in strijd is met de wet, artikel 12 van het reglement van de stad Etterbeek, op grond waarvan de gemeente het verplaatsen met het gezicht gemaskeerd (in dit geval door een zogenaamde volledige sluier) verbodt, omdat deze bepaling in strijd is met de vrijheid van godsdienst zoals vastgelegd in artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens⁵⁸ (Ninane, 2011). Omgekeerd oordeelde de politierechtbank van Verviers dat een vergelijkbare bepaling, aanwezig in het politiereglement van de gemeente Dison, verenigbaar was met de vrijheid van godsdienst en wees zij het beroep van vijf vrouwen af die op grond hiervan een boete opgelegd kregen⁵⁹.

Deze twee uitspraken vormen zeldzame voorbeelden van gepubliceerde uitspraken over administratieve sancties door een politierechtbank; er moet echter worden opgemerkt dat volgens de doctrine de meerderheid van de rechtspraak van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde tamelijk verzoenend is met het GAS-systeem: "bij gebrek aan nietigverklaring door de Raad van State [van het] gemeentelijk politiereglement dat een algemeen en bestendig verbod oplegt, zullen de individuele maatregelen die ter uitvoering daarvan worden genomen zeer zeker worden bevestigd door de rechterlijke rechters"(Perin, 2018: 346). Het lijkt er overigens ook op dat het aantal beroepsprocedures tegen administratieve boetes vrij laag is (Tatti, 2023b).

1.5.1. GAS-wetten voor het Grondwettelijk Hof

- Arresten gedaan op basis van hoger beroep tot nietigverklaring

Als de wet van 13 mei 1999, de eerste die het GAS-systeem in de Belgische wetgeving opnam, niet het voorwerp uitmaakte van hoger beroep tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof, was dit niet het geval met latere wetgeving ter zake.

In de eerste plaats waren de wetten van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de bescherming van de jeugd en de Nieuwe Gemeentewet⁶⁰ en van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet⁶¹ het voorwerp van een hoger beroep tot nietigverklaring ingesteld door twee vzw's, "la Ligue des droits de l'Homme" en "Défense des enfants International" – in Franstalig België. In wezen waren deze twee verzoekers van oordeel dat het verschil in behandeling tussen een minderjarige ouder dan 16 jaar die voor de jeugdrechtbank is gebracht wegens een feit dat als inbreuk werd aanzien en een minderjarige onderworpen aan een gemeentelijke administratieve sanctie wegens een inbreuk op een gemeentelijk reglement, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met verschillende bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens met betrekking tot de toegang tot een rechter, en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het kind. In de ogen van verzoekers zou de administratief gesanctioneerde minderjarige niet de specifieke waarborgen genieten waarin de wet van 8 april 1965 tot bescherming van de jeugd voorziet. In het bijzonder werd enerzijds betwist dat de beslissing van de jeugdrechtbank die uitspraak doet in hoger beroep van een administratieve sanctie niet vatbaar is voor beroep (in het geval dat deze rechtbank bijvoorbeeld de boete heeft vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en

⁵⁸ Pol. Brussel, 26 januari 2011, *J.L. M.B.*, 2011/22, pp. 1066-1072

⁵⁹ Pol. Verviers, 10 september 2012., *J.T.*, 2012/35, pp. 732-735

⁶⁰ B.S. 25 juni 2004.

⁶¹ B.S. 23 juli 2004.

opvoeding), aan de andere kant, de omstandigheid dat de wetten van 2004 niet voorzagen in de betrokkenheid van de personen die de voogdij over de minderjarige hebben bij de GAS-procedure. Wat het eerste punt betreft, heeft het Hof bij arrest nr. 6/2006 van 18 januari 2006 inderdaad discriminatie vastgesteld en de betrokken bepaling nietig verklaard (B.5.2); wat het tweede betreft, is zij ook van mening dat de wet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar merkt zij op dat een corrigerende wet, de wet van 20 juli 2005⁶², deze keer voorzag in het betrekken van de personen die de voogdij over de minderjarige hadden in de GAS-procedure (B.7). Het andere argument dat werd aangevoerd betrof het procedurele verschil tussen enerzijds de boete waartegen beroep kan worden aangetekend bij de politierechtbank, en anderzijds de overige administratieve sancties die onder de Raad van State vallen. Dit middel werd verworpen door het Hof, dat in wezen van mening is dat het beroep bij de Raad van State een daadwerkelijk rechtsmiddel met volledige rechtsmacht vormt, dat de overtreders niet benadeelt in vergelijking met degenen aan wie een boete is opgelegd en die dit kan aanvechten voor de politierechtbank (B.14.1 tot B.15).

In de tweede plaats maakte de wet van 24 juni 2013 het voorwerp uit van hoger beroep tot nietigverklaring op initiatief van verschillende verenigingen (Kinderrechtcoalitie Vlaanderen, Liga voor Mensenrechten, Ligue des droits de l'Homme) en de Confederatie van Christelijke Vakbonden (CSC). De wet van 19 juli 2013 die de wet van 8 april 1965 betreffende de bescherming van de jeugd wijzigde aan het nieuwe wettelijke regime van de GAS⁶³, was ook het onderwerp van hoger beroep tot nietigverklaring ingediend door de twee mensenrechtenliga's. Op 23 april 2015 werden twee afwijzende arresten uitgesproken. Met verwijzing naar de opmerkingen uit rechtsleer waartoe deze twee arresten aanleiding gaven (Michiels, 2016; Warniez, 2016), willen we er kort op wijzen dat het Hof een verzoenende interpretatie van verschillende bepalingen heeft gegeven van deze twee wetten, om de conformiteit ervan met de Grondwet te waarborgen.

In de eerste plaats heeft het Hof, met betrekking tot het beroep tegen de wet van 19 juli 2013, in zijn arrest nr. 45/2015 van 23 april 2015 de verlaging van de leeftijd voor minderjarigen tot 14 jaar bekrachtigd tot een gemeentelijke administratieve sanctie, waarbij wordt gespecificeerd dat de wet, waarvan de Franstalige en de Nederlandstalige versie op dit punt uiteenlopen, zo moet worden geïnterpreteerd dat minderjarigen in ieder geval hun verdediging mondeling mogen brengen voor de sanctionerend ambtenaar en dit welk ook het bedrag van de boete was (B.4.7).

Vervolgens heeft het Hof, met betrekking tot het hoger beroep tegen de wet van 24 juni 2013, bij arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 alle talrijke argumenten van de verzoekende verenigingen afgewezen, evenals die met betrekking tot de verdeling van de bevoegdheden tussen de componenten van de Belgische Staat, die gericht zijn op het gelijkheidsbeginsel van het strafrecht en die de onbepaaldheid van de term 'openbare overlast' betwisten, die betrekking hebben op de eerbiediging van het privéleven, de individuele vrijheid, de vrijheid van handel en industrie of zelfs het recht op een goede rechtsbedeling en ten slotte de rechtsbepalingen die specifiek zijn voor minderjarigen. Het Hof zal echter opnieuw een verzoenende interpretatie van verschillende bepalingen van de wet van 24 juni 2013 opleggen. Deze wet moet dus worden opgevat als een wet die enkel de sanctionerend ambtenaar de bevoegdheid geeft om het Rijksregister te

⁶² Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen; B.S. 29 juli 2005 (zie art. 21 van de wet).

⁶³ B.S. 16 september 2013.

raadplegen en de Directie voor de inschrijving van de voertuigen te verzoeken (B.34.5), omdat vereist dat elke vaststellende agent die door de gemeenteraad of onder de personeelsleden van de maatschappijen van openbaar vervoer is aangewezen, moet voldoen aan de minimumvoorwaarden van selectie, opleiding en bevoegdheid (B.41.3), zodat een aanpassing mogelijk is op enig moment van het protocol, indien van toepassing, gesloten met het openbaar ministerie voor gemengde inbreuken (B.42.4), met uitsluiting van het in aanmerking nemen van een eerdere boete die vatbaar is voor beroep bij de politierechtbank bij het vaststellen van een mogelijke staat van herhaling (B.44.3), omdat het elke minderjarige het recht geeft om door de sanctionerend ambtenaar te worden gehoord, ongeacht het bedrag van de boete (B.51.7), omdat specifiek moet worden aangetoond dat de openbare orde wordt verstoord in het geval van een sanctie bestaande uit het opleggen van een tijdelijk plaatsverbod dat verder strikt evenredig moeten zijn aan de ingeroepen verstoring en beperkt moeten zijn tot een periode van maximaal één hernieuwbare maand (B.57.5 en B.57.6).

Met andere woorden, door middel van deze verschillende uitspraken, en met een of andere marginale uitzondering en met bepaalde verduidelijkingen over de betekenis die aan bepaalde dubbelzinnige bepalingen moet worden gegeven, heeft het Grondwettelijk Hof heel duidelijk een bewijs voor grondwettigheid aan het wettelijke GAS-regime gegeven. In het bijzonder verwierp het stelselmatig klachten die gebaseerd waren op een schending van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Arresten uitgesproken op prejudiciële vragen

Bij wijze van prejudiciële beslissing heeft het Hof echter soms een schending van deze twee artikelen vastgesteld, maar nooit als gevolg van discriminatie op grond van een van de criteria die worden beschermd door de wet van 10 mei 2007 en die als zodanig onder de bevoegdheid van UNIA vallen. Daarom zullen wij deze arresten *infra* kort weergeven, die voor het grootste deel betrekking hebben op de technische kwestie van de sancties op het gebied van GAS verkeer en de procedure die daarbij hoort.

Een eerste arrest, nr. 28/2008 van 28 februari 2008, had betrekking op de vraag of de vooraf vastgestelde periode die niet kan worden onderbroken of opgeschort van zes maanden vanaf de vaststelling van de inbreuk op een reglement van de gemeentelijke politie en waarbinnen de sanctionerend ambtenaar een sanctie moet uitspreken, niet discriminerend is vanaf het moment dat een persoon die voor een strafrechtbank wordt vervolgd, onderworpen is aan de regels van verjaring van strafvordering, die kan onderbroken of opgeschort worden. De politierechtbank die aan de oorsprong van deze vraag ligt zag in dit verschil van behandeling de mogelijkheid van een schending van de rechten van verdediging van de persoon aan wie een administratieve sanctie is opgelegd, waarbij laatstgenoemde slechts een verkorte en vooraf vastgestelde termijn heeft om zijn argumenten te doen gelden. Het Hof heeft deze vraag negatief beantwoord door enerzijds te herinneren aan de garanties die zijn vastgelegd in de wet op de GAS-sancties, waardoor iedere overtreder op geldige wijze zijn rechten van verdediging kan uitoefenen, en anderzijds aan de mogelijkheid om een beroep met volle rechtsmacht bij de politierechtbank in te stellen.

Een tweede arrest, nr. 16/2017 van 9 februari 2017, heeft een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vastgesteld en een discriminatie geconstateerd tussen enerzijds de persoon

tegen wie een administratieve sanctie is opgelegd in zaken van GAS verkeer en die volgens de bepalingen van artikel 33 van de wet van 24 juni 2013 het vermoeden dat voortkomt uit zijn identificatie bij de dienst voor inschrijvingen van voertuigen niet kan weerleggen, en, anderzijds de persoon die strafrechtelijk vervolgd wordt op basis van de wet van 16 maart 1968 met betrekking tot de politie van het wegverkeer die altijd kan aantonen dat hij hoewel hij houder is van de nummerplaat van het betrokken voertuig, op het moment van de overtreding niet achter het stuur zat. Het Hof was namelijk van oordeel dat de interpretatie van de wet volgens welke het vermoeden van schuld van de houder van de nummerplaat van een voertuig dat betrokken was bij het door een GAS bestrafte inbreuk onweerlegbaar was, een onevenredige schending op het fundamentele beginsel van het vermoeden van onschuld inhield. Zij eiste dan ook een interpretatie van de wet van 24 juni 2013 die de overtreder nog steeds toestaat het bewijs van zijn onschuld te leveren ondanks de omstandigheid dat hij de houder is van de nummerplaat van het betrokken voertuig.

In een derde arrest nr. 8/2019 van 23 januari 2019 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de politierechter, bij wie beroep is aangetekend tegen een administratieve geldboete, kon beslissen om een administratieve geldboete te verlagen tot een bedrag lager dan het door de rechtbank vastgestelde bedrag om rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Als we deze mogelijkheid niet zouden erkennen voor de politierechter bij wie de zaak in het kader van een administratief beroep is aangespannen, zou er sprake zijn van discriminatie, aangezien deze mogelijkheid wel wordt erkend voor de rechter die uitspraak doet in het kader van een strafrechtelijke procedure die zou worden gestart met betrekking tot dezelfde feiten.

In een vierde arrest nr. 56/2020 van 23 april 2020 werd geconcludeerd dat er sprake was van ongerechtvaardigde discriminatie tussen mensen die strafrechtelijk werden vervolgd wegens GAS verkeer en degenen die administratief werden vervolgd voor dezelfde feiten, aangezien de eersten kunnen profiteren van een voorwaardelijke straf bij de politierechter, een mogelijkheid waarin de GAS-procedure niet voorziet. Om deze bevinding van ongrondwettigheid te verhelpen, bepaalt de GAS-wet nu dat de sanctionerend ambtenaar uitstel kan verlenen aan overtredders wegens GAS verkeer.

De vijfde prejudiciële arrest, nr. 29/2021 van 25 februari 2021, betrof eveneens de kwestie van GAS verkeer. De politierechtbank Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, zette vraagtekens bij de mogelijke discriminatie die verband houdt met het feit dat volgens hem de te volgen procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete zou kunnen verschillen afhankelijk van de aard van de inbreuk op de regels betreffende het GAS verkeer: hij was in feite van mening dat er een speciale procedure was voorzien voor inbreuken op de beschikkingen met betrekking tot de verkeersborden C3 en F103 die uitsluitend door middel van automatische apparaten werden opgemerkt. Door vast te stellen dat dit standpunt duidelijk gebaseerd was op een foutieve interpretatie van de wet en daarmee bevestigde dat dezelfde procedure van toepassing was op alle inbreuken met betrekking GAS verkeer (inclusief de verkeersborden C3 en F103) weigerde het Grondwettelijk Hof te antwoorden op deze vraag.

Ten slotte is het laatste vonnis dat tot nu toe door het Grondwettelijk Hof is gewezen, behoudens vergissing, het arrest nr. 161/2021 van 18 november 2021. Het Hof weigerde de vraag van de Politierechtbank van Luik te beantwoorden die enigszins verrassend, de mogelijkheid geopperd had om de GAS-wet te interpreteren als een vaststelling van de niet-ontvankelijkheid van het

hoger beroep tegen een administratieve boete die bij de politierechtbank was ingediend in het geval dat de overtreder geen verdedigingsmiddelen naar de sanctionerend ambtenaar had gestuurd of zou hebben gestuurd buiten de gestelde termijn. Volgens het Hof voorziet geen enkele wettelijke bepaling met betrekking tot het GAS-regime echter expliciet of impliciet in een dergelijke beperking van het recht om tegen een boete in beroep te gaan bij de politierechtbank. Beroep is daarom altijd mogelijk, ongeacht de houding van de overtreder in het kader van zijn verdediging tegenover de sanctionerend ambtenaar.

1.5.2. Politiereglement voor de Raad van State

Zoals eerder aangegeven komt het voor, zonder dat dit veelvuldig lijkt te zijn, dat de afdeling bestuursrechtelijke geschillen van de Raad van State wordt gevat tot vernietiging van een gemeentelijk politiereglement. Alvorens deze rechtspraak te presenteren, en in het bijzonder de rechtspraak die de bevoegdheid van gemeentelijke autoriteiten heeft gedefinieerd om het verbod op bedelarij in te voeren, lijkt een verduidelijking van het wettelijke regime betreffende de omkadering van de gemeentelijke manoeuvreerruimte op het gebied van sekswerk noodzakelijk. Zelfs als we ons ervan bewust zijn dat geslacht of gender niet onder de beschermde criteria vallen die binnen de bevoegdheid van de Unia vallen, is het een feit dat sekswerk voornamelijk door vrouwen wordt uitgevoerd en dat daarom gemeentelijke regelgeving die in het gebruik van GAS voorziet ten nadele van vrouwen, mogelijk tot discriminatie leidt, ook al is deze indirect.

- Het wettelijke regime van prostitutie – Gemeentelijke aspecten

Artikel 121 van de Nieuwe Gemeentewet, geïntroduceerd in 1989, bepaalt dat gemeenten specifieke regels kunnen aannemen met betrekking tot prostitutie indien zij tot doel hebben de openbare zedelijkheid en de openbare rust te verzekeren; in dit geval kunnen alleen politieboetes worden opgelegd. Dit artikel verwijst naar het begrip zedelijke openbare orde. Maar zoals de rechtsleer aangeeft, richt de algemene politiebevoegdheid van gemeenten zich uitsluitend op de materiële openbare orde en niet op de zedelijke openbare orde (Vassart, 2021: 27). Met andere woorden: een gemeentelijk politiereglement gericht op het bestraffen van bepaalde gedragingen kan soms gebaseerd zijn op dit artikel 121, soms op artikel 135 § 2, van de gemeentewet (de zetel van de taak van de gemeentebesturen om de veiligheid, de gezondheid en de openbare rust te garanderen) afhankelijk van de aard van de beschermde openbare orde. Dit was ook het geval met de verordening die op 4 juni 2012 door de Stad Brussel werd aangenomen en die een reeks gedragingen bestraft die verband hielden met prostitutieactiviteiten (tippelen, langzaam verkeer, enz.) en in verschillende Brusselse straten. Het probleem is dat deze regeling, die op dit punt verwijst naar artikel 119bis van de gemeentewet, dat uitsluitend voorziet in administratieve sancties en niet in politie-sancties zoals voorzien in artikel 121. Als de Raad van State niet in beginsel zou hebben uitgesloten dat gemeentereglementen gedrag gerelateerd aan prostitutie administratief kunnen sanctioneren en dit met het oog op het bewaren van de openbare rust en dus alleen met het oog op het behoud van de materiële openbare orde, in dit geval het feit dat er in een administratieve sanctie is voorzien voor alle verboden gedragingen en in het bijzonder voor degenen die zich duidelijk bezighielden met het beschermen van de zedelijke openbare orde, werden geacht het bovengenoemde artikel 121 te schenden. Daarom werd de bepaling van de Brusselse verordening, die alleen in administratieve sancties voorzag, nietig verklaard⁶⁴.

⁶⁴ Raad van State, 16 maart 2016, nr. 234.152, A.S.B.L. Espace P ... en consoorten. Zie ook betreffende hetzelfde

Uit deze rechtspraak volgt dat het gemeentebestuur bijzonder nauwgezet moet zijn als het bepaalde gedragingen wil bestraffen die worden veroorzaakt door de aanwezigheid van prostitutieplaatsen op zijn grondgebied: ofwel streeft het ernaar de zedelijke openbare orde te beschermen en, in dit geval, op basis van voormeld artikel 121 kunnen enkel politiestraffen voorzien worden; ofwel wil het bepaalde overlast die door deze activiteit wordt veroorzaakt strikt reguleren en beperken en in dit geval kan het "evenredige maatregelen nemen in verband met elementen die specifiek zijn voor de materiële openbare orde, gezien de omstandigheden rond de activiteit" (Vassart, 2021: 30). In deze laatste hypothese zijn administratieve sancties mogelijk.

Hoe dan ook lijkt het voor artikel 121 onmogelijk om een gemeente toe te staan alle prostitutie op haar grondgebied louter en alleen te verbieden, vooral uit respect voor de vrijheid van handel en industrie (Smoos, 2011: 36), *a fortiori*, volgens ons, na de goedkeuring van het nieuwe strafwetboek met betrekking tot het seksueel strafrecht, dat prostitutie vrijwel volledig heeft gedecriminaliseerd⁶⁵.

Het is zo dat verschillende Brusselse gemeenten gemeentereglementen hebben aangenomen die raamprostitutie op hun grondgebied verbieden, behalve op bepaalde nauwkeurig geïdentificeerde adressen: dit is het geval voor de gemeenten Schaarbeek en Sint-Joost die respectievelijk op 22 juni een reglement in deze zin hebben aangenomen op 22 juni 2011 en 29 juni 2011 (vervolgens op 30 november 2015 en daarna). Deze reglementen onderwerpen de eigenaars van gebouwen toegelaten om raamprostitutie te huisvesten aan de verplichting om een conformiteitscertificaat aan te vragen en te verkrijgen dat hen in staat stelt dit soort activiteiten uit te oefenen. De moeilijkheid is dan als volgt: op basis van artikel 121 van de gemeentewet lijkt dit soort regelgeving en de eisen die aan de eigenaren van deze gebouwen worden gesteld "normen voor het beheer van de activiteiten van prostituees" te vormen die "verder gaan dan wat nodig is om de openbare zedelijkheid en rust te beschermen"⁶⁶. De gemeente (hier Sint-Joost) heeft deze bepaling dus overtreden door de grenzen te overschrijden die zij stelt aan de gemeentelijke tussenkomst ter zake. Kortom, als gemeenten beweren de prostitutie op hun grondgebied te reguleren, moeten gemeenten niet alleen zorgvuldig de juridische basis van hun interventie vaststellen en dienovereenkomstig het juiste type sanctie vaststellen, maar ook en meer blijk geven van gematigdheid in hun pogingen tot verbodsbepalingen of regelgeving en zich strikt beperken tot de verdediging van de zedelijke openbare orde (artikel 121 NGW) of die van de materiële openbare orde (GAS-systeem).

Bovendien kan een gemeentebestuur, nadat zij prostitutie in bepaalde straten van haar grondgebied heeft toegestaan, indien nodig via een systeem van voorafgaande toestemming via de afgifte van conformiteitscertificaten, haar besluit niet ten onrechte terugdraaien en zonder

reglement het uitgesproken arrest betreffende de geschillen van schorsing (verzoek verworpen): RvS, 15 januari 2013, nr. 222.075, A.S.B.L. Espace P ... en consoorten. Zie ten slotte arrest van RvS nr. 236.718 van 9 december 2016, die arrest van 16 maart 2016 bevestigt ten gevolge van het aannemen van een nieuw gemeentereglement aangetast door hetzelfde gebrek. Zie ook in dit verband Renders, Percy en Rombaux, 2017.

⁶⁵ Wet van 21 maart 2022, houdende wijzigingen aan het Strafwetboek met betrekking tot het seksueel strafrecht, B.S. 30 maart 2022.

⁶⁶ RvS, 3 mei 2016, nr. 234.644, Chrisyian. Zie ook RvS, 22 februari 2012, nr. 218.147, Chaouch en RvS, 4 juni 2013, nr. 223.696, Chaouch, betreffende het reglement aangenomen door de stad Schaarbeek op 22 juni 2011 maar waarbij waar de niet ontvankelijkheid *rationae temporis* van de verzoeken beslist werd.

bijzondere reden de perimeter waar prostitutie wordt uitgevoerd, verkleinen. Zo annuleerde de Raad van State een wijziging van het gemeentelijk reglement van Sint-Joost die, onder voorwendsel van de toekomstige opening van een crèche op de hoek van twee straten waar prostitutie was toegestaan, en het project om er nieuwe huizen te bouwen, deze twee straten uit de genoemde perimeter had gehaald: "de openbare zedelijkheid in de zin van artikel 121 van de Nieuwe Gemeentewet kan niet zo ver gaan dat het dragen van lichte kleding op een plaats die zichtbaar is vanaf de openbare weg wordt verboden om de eenvoudige reden dat jonge kinderen vergezeld door hun ouders op elk moment van de dag of nacht op straat kunnen circuleren". Deze keer is het de relatieve kwetsbaarheid, zo niet de tegenstrijdigheid, van de motivatie die ten grondslag ligt aan deze neerwaartse herziening van het oorspronkelijke reglement die werd verweten door de Raad van State: "door te besluiten een nieuwe gemeentelijke crèche te openen op de hoek van twee van deze straten kon het gemeentebestuur niet onwetend zijn dat dit de enige plek was waar nog prostitutie kon plaatsvinden. Onder deze omstandigheden is het tegenstrijdig om, nadat een dergelijk besluit is genomen, te oordelen, zoals de bestreden handeling doet, dat er, op basis van de publieke zedelijkheid, een volledige onverenigbaarheid zou bestaan tussen deze nieuwe inplanting en de al bestaande prostitutieactiviteit, zelfs buiten de openingsdagen en -uren van de crèche⁶⁷".

Ten slotte vermelden we dat in Brussel, op grond van artikel 134^{quinquies} van de gemeentewet, een burgemeester de sluiting, voor een periode van maximaal zes maanden, kan gelasten van een inrichting waar prostitutie wordt beoefend, indien bijvoorbeeld naar aanleiding van een door de politie opgemaakt proces-verbaal waarbij de aanwezigheid van illegaal verblijvende mensen in het raam of in de zaak vast te stellen, hij van mening is dat daar activiteiten plaatsvinden die verband houden met mensenhandel⁶⁸.

- Het wettelijke regime van de bedelarij – Gemeentelijke aspecten

Sinds de goedkeuring van een wet op 12 januari 1993⁶⁹ die alle strafrechtelijke bepalingen tegen bedelarij en landloperij introk, zijn deze gedragingen niet langer strafrechtelijk strafbaar. Deze wet weerhoudt gemeenten er echter niet van om bepaalde specifieke regels aan te nemen die op dit gedrag zijn gericht. Dit was onder meer het geval voor de stad Brussel die op 20 september 1995 een verordening goedkeurde die bedelarij op haar grondgebied verbod met een politiestraf. Hoewel deze feiten voorafgaan aan de invoering van het GAS-systeem, blijft het arrest dat bij deze gelegenheid door de Raad van State is gewezen vandaag de dag relevant vanwege de beginselen die daarin worden uiteengezet. Bij deze gelegenheid oordeelde de hoogste administratieve rechtbank van het land dat "het algemene verbod op bedelarij, geldig voor het gehele grondgebied van de stad en dit op permanente basis (...) daarom van een kennelijk onevenredige aard is door in verhouding tot de verstoringen die zouden worden veroorzaakt aan de openbare orde, veiligheid en rust, verstoringen die alleen voortkomen uit bepaalde praktijken en feiten die gelokaliseerd zijn in ruimte en tijd"⁷⁰.

⁶⁷ RvS, 8 oktober 1997, nr. 68.735, A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme en consoorten. Over dit arrest werd heelwat commentaar gegeven. Zie Van Drooghenbroek, 1997 en Schaus, 2021.

⁶⁸ RvS 7 december 2017, nr. 240.126, Douchy; RvS, 14 december 2019, nr. 246.081, Douchy.

⁶⁹ Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving; B.S. 4 februari 1993.

⁷⁰ RvS, 8 oktober 1997, nr. 68.735, A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme en consoorten. Over dit arrest werd heel wat commentaar gegeven. Zie Van Drooghenbroek, 1997 en Schaus, 2021.

Na de invoering van het GAS-systeem in de Belgische wetgeving bleven verschillende gemeenten echter voorzien in politiestraffen om bepaalde vormen van bedelarij op hun grondgebied te bestraffen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de stad Namen, met onder meer een verordening van 26 juni 2014 die gedurende een periode van twaalf maanden elke vorm van bedelen verbodt in bepaalde specifieke buurten en, tijdens bepaalde feestelijke evenementen, op het hele gemeentelijk grondgebied. Daarnaast werden ook diverse vormen van bedelarij bestraft (zoals het feit van vergezeld te zijn van een minderjarige onder de 16 jaar of een potentieel gevaarlijk dier) en dit te allen tijde en eveneens voor het gehele grondgebied. Als de Raad van State van mening is dat "het verbod met betrekking tot de winkelbuurten niet kan worden beschouwd als een verkapt algemeen verbod, ook al is de beoogde perimeter groot, aangezien (...) bedelarij in andere wijken van de stad wel mogelijk blijft", meent hij dat de gemeente "de lange duur van twaalf maanden waarvoor het bedelverbod in het uitgestrekte gebied (...) is ingesteld, niet rechtvaardigt". Vanwege deze duidelijk onevenredige duur – de Raad vergelijkt deze met de duur van drie maanden die is voorzien in geval van sluiting van een vestiging op grond van artikel 134^{quater} van de gemeentewet – die niet op een precieze rechtvaardiging is gebaseerd, maar ook rekening houdt met de vage termen (zoals het verbod op bedelarij vergezeld van een "potentieel gevaarlijk dier" terwijl alle dieren potentieel gevaarlijk zijn), besloot de Raad deze verordening op te schorten⁷¹.

Omgekeerd werd een verzoek tot opschorting gericht tegen het gemeentebesluit van de stad Brussel van 28 maart 2022 en betreffende bedelarij met kinderen door de Raad afgewezen, ook al werd deze regeling op 19 mei 2022 opgeschort door de Brusselse minister van Lokale Besturen die optreedt als toezichthoudende autoriteit. Dit decreet, dat voorziet in een administratieve sanctie in de vorm van een boete van maximaal 350 euro bij inbreuk op een van de bepalingen ervan, verbiedt elke vorm van bedelarij begeleid door een minderjarige jonger dan 16 jaar op het hele gemeentelijk grondgebied. Zonder echter ook maar een voorlopige uitspraak over de grond van het geschil te hoeven doen, oordeelde de Raad van State echter dat de verzoekende partijen er niet in waren geslaagd aan te tonen hoe de onmiddellijke toepassing van het besluit (zelfs onafhankelijk van de opschorting ervan door de toezichthoudende autoriteit) waarschijnlijk tot bezwaren zou leiden die zo ernstig zijn dat zij de opschorting ervan zouden rechtvaardigen⁷². Voor zover ons bekend is de procedure tot nietig verklaring met betrekking tot dit besluit nog steeds aanhangig.

⁷¹ RvS 6 januari 2015, nr. 229.729, Pietquin en consoorten.

⁷² RvS, 26 januari 2003, nr. 255.608, A.S.B.L. *Ligue des droits humains en consoorten*. Men zal opgelucht lezen dat door dit arrest, de Raad van State de ontvankelijkheid van een dergelijk verzoek uit hoofde van de Mensenrechtenliga bevestigt. Inderdaad, door zijn arrest nr. 226.783 van 18 maart 2014 had een Nederlandstalige kamer van de Raad van State een verzoek in hoger beroep ingeleid door de *Liga voor mensenrechten* tegen een gemeentereglement van Gent verworpen, die vormen van bedelarij die verstoringen van de openbare orde of een vorm van overlast en verstoring van het veiligheidsgevoel veroorzaken bestraft, door te stellen dat het maatschappelijk doel van de Liga te ruim wordt gedefinieerd om een rechtstreeks belang voor haar aan te tonen. Door het arrest van 26 januari 2023 bevestigt de Raad dat een vereniging van verdediging van mensenrechten gegrond is om de opschorting of vernietiging van een reglement te vragen dat een praktijk bedoeld om een minimum aan menselijke waardigheid te behouden te beperken. Om deze redenering te ondersteunen haalt hij een arrest van het Europese hof van de Mensenrechten aan (*Lacatus c Suisse* van 19 januari 2021) dat oordeelt dat "het recht om hulp aan derden te vragen de essentie van de rechten is beschermd door artikel 8 van de Conventie [recht op eerbied van het privéleven]."

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het evenredigheidsbeginsel, dat bijzonder goed naar voren wordt gebracht in de rechtspraak met betrekking tot de bedelarij (zie in het bijzonder het bovengenoemde arrest van 8 oktober 1997), waarschijnlijk ook doorsijpelt in de analyse van de Raad van State met betrekking tot andere verboden, bijvoorbeeld die gericht zijn op de consumptie van alcoholische drank op de openbare weg, die gepland zouden zijn voor het hele gemeentelijke grondgebied en zonder tijdslimiet (Mossoux, 2015; Perrin, 2018: 345). Zoals we later in dit rapport zullen zien (zie deel II, 3.2.4 *infra*), zijn dergelijke regels echter niet zeldzaam in België, ondanks hun twijfelachtige rechtsgeldigheid en het risico van directe of indirecte discriminatie dat ze inhouden.

Ook het idee van een "vermomd algemeen verbod" waarop de Raad van State heeft gewezen met betrekking tot het anti-bedelreglement van de stad Namen, vormt een interessant concept omdat het ons in staat stelt de evenredigheid van een verbod dat verder gaat dan de schijn van een formeel beperkte gemeenschappelijke norm in vraag te stellen. Bijvoorbeeld, ter gelegenheid van een geschorst besluit in verband met de intrekking van een vergunning waarvan de exploitant van een shisha-bar profiteerde, had deze laatste tevergeefs betoogd dat dit reglement, in die zin dat het de exploitatie van een dergelijke vestiging op minder dan één kilometer van een school, een treinstation, een gebedshuis of een cultureel centrum, in de praktijk uitmondde in het verbieden van dit soort handelszaak op het gehele gemeentelijk grondgebied. De Raad van State ging echter niet rechtstreeks op dit argument in, aangezien in dit geval niet was voldaan aan de voorwaarde van het risico op ernstige en moeilijk te herstellen schade⁷³. Feit blijft dat dit verbod *in casu* en in zoverre dat het argument van verzoeker reëel was, een verkapt algemeen verbod had kunnen zijn dat de Raad van State lijkt te veroordelen uit naam van het evenredigheidsbeginsel.

2. Belangrijkste kritiekpunten

Dit deel bundelt de belangrijkste kritiekpunten die zijn geuit op het GAS-regime sinds de invoering ervan in 1999. Het onderzoek pretendeert niet alomvattend te zijn, maar heeft tot doel de vragen, reserves en kritieken te belichten waartoe de GAS-wetgeving aanleiding heeft gegeven. Samenvattend kunnen we stellen dat deze kritiekpunten in vier hoofdcategorieën zijn gegroepeerd: ten eerste werd al snel de opmerking gemaakt dat de GAS bijdragen tot meer controle en repressie (2.1); ten tweede heeft de centrale plaats van de boete in dit systeem geleid tot de vrees dat gemeenten deze zouden kunnen misbruiken om de begroting in evenwicht te brengen (2.2); ten derde richtten sommige kritiekpunten zich concreter op de opmerking dat bepaalde gedragingen enerzijds in nogal vage bewoordingen worden geregeld en dat anderzijds de specifieke procedure voor de tenuitvoerlegging van de GAS niet optimaal is. Deze twee kritiekpunten dragen bij tot wat sommigen zien als een afvlakking van de algemene, inhoudelijke of procedurele beginselen die normaal gesproken cruciaal zijn voor elk repressief beleid (2.3); ten vierde en vooral, gezien het onderwerp van deze studie, zijn in de literatuur ook risico's van gedifferentieerde behandeling of zelfs discriminatie aan de orde gesteld (2.4).

2.1. Toename van de controlelogica en uitbreiding van het repressieve veld

Uit de analyse van het besluitvormingsproces dat tot de oprichting van de GAS-wet heeft geleid,

⁷³ RvS, 25 juni 2018, nr. 241.894, Berber

blijkt dat het niet de wil van de wetgever was om een puur instrument van controle en repressie in te voeren. De GAS maakt algemener deel uit van de wens om een alomvattend beleid op het gebied van het probleem van de "overlast" op lokaal niveau in te voeren. De GAS wordt daarom beschouwd als "het hoogtepunt van een longitudinale benadering van preventie" (Devroe, 2015: 42). Vanuit dit perspectief, en net als de gevangenis in strafrechtelijke termen, wordt de GAS door de auteurs van de wet uit 1999⁷⁴ beschouwd als een *ultimum remedium*, een laatst redmiddel. De context waarin de wet van 1999 werd aangenomen, toont ook aan dat de GAS het resultaat zijn van een bewuste politieke keuze bij de implementatie van preventief en repressief beleid op lokaal niveau. Elke Devroe herinnert in dit verband aan de centrale rol die de veiligheidsdebatten tussen politieke partijen speelden, met name onder druk van het extreemrechtse Vlaams Blok vanaf begin jaren negentig (Devroe, 2015).

Deze preventieve benadering van de GAS-wet wordt ook naar voren gebracht door de rechtsleer, die er nochtans de reikwijdte van nuanceert met het oog op de praktijk op het terrein: "Het doel van de GAS-wet is niet om een zo groot mogelijk aantal boetes op te leggen, maar om de overlast te verminderen en de kwaliteit van het leven in steden en dorpen te verbeteren. De praktijk leert dat steden en gemeenten dit instrument vooral inzetten om de problemen van het samenleven en de leefbaarheid in de buurt en wijken op te lossen, en niet zozeer om de criminaliteit te bestrijden" (Van Heddeghem, 2006: 40).

Voorafgaand aan de invoering van de GAS kunnen we ook de uitbreiding van het repressieve net benadrukken, een fenomeen dat inherent is aan de overgang van strafrechtelijke sancties naar administratieve sancties: "Er bestaat geen twijfel over dat [...] de vervanging van burgerlijke of administratieve sancties kan leiden tot een uitbreiding van de sociale controle voor handelingen die tot dan toe niet strafrechtelijk werden bestraft" (Van de Kerchove, 1987: 259). Deze vaststelling wordt bevestigd door andere auteurs die in de GAS een middel zien om de sociale controle te vergroten en de reikwijdte van de repressie uit te breiden. De context waarin het systeem ontstond, gekenmerkt door de wens om een reeks gedragingen opnieuw in een bestraffend circuit te voeren, plaatst de GAS "in een repressieve stroming of repressief karakter waar de autoritaire tussenkomst van de staat daarom toeneemt; de veiligheidsbenadering staat uiteraard niet los van deze vaststelling" (Masset, 2001: 838; Masset, 2002: 23).

Eén van de uitingen van deze principiële kritiek is de veroordeling, door een deel van de doctrine, van een neerwaartse her-penalisering van bepaald gedrag waarvan men dacht dat het definitief gedecriminaliseerd was. Zo benadrukken sommige auteurs dat de decriminalisering die gepaard gaat met de oprichting van de GAS geworteld is in een beweging die streeft naar uitbreiding van punitieve controle.

Zij merken op dat de door de GAS uitgevoerde depenalisering "hier rijmt met een toename van de bestraffende sociale controle en niet met een logica van bestraffende de-escalatie, zoals de term *a priori* suggereert" (Cartuyvels & Guillain, 2015: 9). Anderen benadrukken dat de GAS

⁷⁴ Het voorontwerp van het wetsontwerp wordt voorgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Justitie, respectievelijk de Vlaamse socialist Luc Van den Bossche en Vlaamse christendemocraat Tony Van Parys. Het is de Vlaamse socialist Johan Vande Lanotte, Minister van Binnenlandse zaken van 1995 tot 1998 die de bedenker is van het GAS-systeem, die hij graag had gestemd gezien onder zijn legislatuur en dat vervolgens de benadering van zijn partij betreffende de veiligheid heeft bepaald.

een gemiste kans is voor de invoering van een echt depenaliseringsbeleid, dat echte alternatieven zou overwegen voor de repressieve benadering van bepaalde gedragingen (Wattier, 2015).

Deze kritiek is mede gebaseerd op het feit dat de GAS gedrag bestraft dat niet langer door het strafrechtelijk systeem strafbaar is gesteld. Het meest sprekende voorbeeld is het verbod op bedelarij. De wet die bedelarij strafbaar stelt, werd in 1993 ingetrokken, maar het bedelarijverbod is opgenomen in tal van gemeentelijke verordeningen en kan worden bestraft met een GAS. Dat betekent dat "gemeenten, onder het voorwendsel van het reguleren van een fenomeen, erin slagen de depenalisering van bedelarij te omzeilen om de repressie van mensen die dit doen mogelijk te maken" (Lambert, 2015: 154).

Algemeen genomen is één van de doelstellingen van de wet van 1999 (en de wetten die deze opvolgden) het mogelijk maken van effectieve bestraffing van inbreuken die door het strafrechtelijk systeem worden verwaarloosd, ten behoeve van andere, meer complexe geschillen. Auteurs zijn daarom van mening dat de wet uit 1999 vooral gegroeid is uit "een vaststelling van het falen of de inefficiëntie van de criminele repressie" (Molitor en Simonart, 2007: 307). Op het niveau van de politierechtbanken legt Jan Nolf uit: "de GAS-sancties zijn geen beleid, maar het resultaat van de afwezigheid van beleid. Ze zijn het resultaat van de nalatigheid van de rechterlijke macht ten aanzien van buurtproblemen, dat kan worden verklaard door de technische voorkeur die wordt gegeven aan verkeersgeschillen (...)" (Nolf, 2013: 2-3).

2.2. Centrale rol van de boete en risico van zelffinanciering van gemeenten

Al in 2013 betreurde Isabelle Wattier dat de gemeenschapsdienst en de bemiddeling slechts als optionele alternatieven voor boetes werden beschouwd, in plaats van primaire oplossingen te vormen voor de situaties waarop de GAS zich richtten. Ze legt uit dat "het systeem van gemeentelijke administratieve sancties een kwestie is van repressie - en niet van het oplossen - van de moeilijkheden die in het stadsleven voorkomen, maar dat het een stap zou kunnen zijn in het proces van decriminalisering van een reeks overtredingen - wangedrag of openbare ordeverstoring - waarvoor de maatschappelijke reactie definitief buiten het bereik van de criminaliteit zou vallen" (Wattier, 2015: 107).

Recenter heeft het NICC benadrukt dat bemiddeling nog steeds grotendeels afhankelijk is van het lokale beleid op dit gebied en in veel gemeenten nog steeds niet echt wordt gepromoot (Gotelaere, Schils & Jonckheere, 2021). We hebben in dit verband gezien dat de wet van 11 december 2023 slechts zeer gedeeltelijk tegemoetkwam aan de bevindingen en verzoeken van de GAS-bemiddelaars op dit punt (zie *supra*, 1.4.2).

De vaststelling van de centrale rol van de geldboete leidt tot een andere kritiek op het GAS-systeem, die verband houdt met het risico van zelffinanciering van de gemeenten: "de valkuil van dit soort wetgeving is uiteraard dat het risico bestaat dat een gemeentelijk begrotingsbeleid, met name in gemeenten in financiële moeilijkheden, wordt gevoerd via het opleggen van administratieve boetes" (Masset, 2001: 838). Dit risico lijkt te variëren afhankelijk van de typologie van gemeenten en het type geschil. Het feit dat kleine, veelal landelijke gemeenten de tijd hebben genomen om het GAS-systeem te implementeren, met name om budgettaire redenen, lijkt de hypothese van zelffinanciering uit te sluiten. Het aannemen van personeel of het op zich nemen van extra taken vereist een financiële investering waar niet alle gemeenten mee kunnen of

willen instemmen (Cammaert, 2006). Omgekeerd zou het succes van verkeersrechtzaken deze hypothese kunnen bevestigen, met name in stedelijke gemeenten, waar het een belangrijk onderdeel van de GAS-activiteit vormt (Gotelaere, Schils en Jonckheere, 2021: 96-97). Bovendien zijn verkeersvaststellingen eenvoudig op te stellen, omdat er geen menselijke interactie voor nodig is, wat tot een mogelijke betwisting zou kunnen leiden: de politie of GAS-vaststeller hoeft enkel de nummerplaat van het overtredende voertuig te noteren en op basis daarvan een boete uit te schrijven.

Toch is deze kritiek wellicht te nuanceren: volgens een recent onderzoek van de VVSG bedraagt de gemiddelde opbrengst van de GAS amper 1% van alle gemeentelijke inkomsten.

2.3. Algemene, materiële en procedurele beginselen, onder spanning

Traditioneel moet elk strafbaar feit in strafzaken gebaseerd zijn op een duidelijke, toegankelijke en voorspelbare tekst (het legaliteitsbeginsel van het strafrecht, met name vastgelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet). In de context van de GAS hebben verschillende auteurs echter de vage aard van de begrippen "openbare verstoring" en vervolgens "wangedrag" aangeklaagd, brede begrippen die vatbaar zijn voor diverse en subjectieve interpretaties. Het gebrek aan voorspelbaarheid dat deze begrippen kenmerkt, vormt een inbreuk op het legaliteitsbeginsel in strafzaken (De Hert, 2005; Pleysier, 2023).

Anderen geven aan dat overlastverschijnselen vanuit een bredere context dan de repressieve context moeten worden bekeken. Zij leggen uit dat: "de GAS zich vooral richten op de "dader", maar nauwelijks op de "aanklager" of op de bredere maatschappelijke context, ook al kunnen ze ook overlast veroorzaken"⁷⁵ (Cops et al., 2012: 559; Van Gool, 2015). In dezelfde geest hebben weer anderen de aantrekkingskracht van de schijnbare neutraliteit van deze termen benadrukt. Achter deze termen en het gedrag waarop ze zich richten, gaan immers complexe maatschappelijke realiteiten schuil die het beperkend, zelfs gevaarlijk, maken om ze alleen vanuit repressief oogpunt te benaderen (Verfaillie et al., 2007).

Vanuit procedureel perspectief is de GAS-procedure sinds haar ontstaan bekritiseerd, omdat deze het opleggen van een sanctie mogelijk maakt buiten het kader van een strafprocedure en de waarborgen van een eerlijk proces, zoals voorzien in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zowel de Belgische⁷⁶ als de Europese⁷⁷ rechtspraak stelt administratieve sancties gelijk aan strafrechtelijke sancties, waardoor de GAS-procedure onderworpen is aan de waarborgen van artikel 6 EVRM.

Er zijn echter vragen gerezen, in het bijzonder met betrekking tot de eerbiediging van de rechten van de verdediging en het beginsel van toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Binnen het kader van de GAS is de gemeente immers zowel de uitvaardigende als de oordelende

⁷⁵ Zie T. Pauwels "Gemeenten halen een recordbedrag van 124 miljoen euro op via boetes: check hier hoeveel jouw gemeente kon innen", VRT 14 september 2024, URL: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/09/11/gemeentelijke-boetes-op-recordhoogte-124-miljoen-vorig-jaar-ch/>.

⁷⁶ Zie bij voorbeeld: HvC, 28 maart 2013, nr. 11/2013; HvC, 31 juli 2013, nr. 112/2013.

⁷⁷ Het EHRM Het EHRM is al geruime tijd van mening dat een administratieve sanctie een strafrechtelijk karakter heeft. Zie: Eur. Hof RM, arrest *Oztürk c. BRD*, 21 februari 1984, § 49; Eur. Hof RM, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, 4 maart 2004, §§ 4 en 25

autoriteit (Henrion, 2005; Bouvier, 2004). Sommige van deze waarborgen zijn terug te vinden in de procedure die is vastgelegd in de GAS-wet van 2013 (mogelijkheid tot het verkrijgen van rechtsbijstand, informatie over het vermeende strafbare feit en toezending van het proces-verbaal, recht op toegang tot het dossier).

Aangezien het om de voorwaarde van onpartijdigheid van de rechter handelt, hebben nationale⁷⁸ en Europese⁷⁹ rechtbanken geoordeeld dat aan deze vereiste is voldaan wanneer de beslissing van het gemeentebestuur vatbaar is voor een volledig rechtsmiddel bij een onafhankelijke rechtbank, in dit geval de civiele afdeling van de politierechtbank (Ribant, Rasson: 2015, 135-136).

Ten slotte is de toepassing van de GAS op minderjarigen een onderwerp dat sinds de invoering ervan door de wet van 2004 onderwerp is van debatten en kritieken, omwille van de bres die dit systeem maakte binnen het jeugdbeschermingsbeleid. Chris De Roy stelt de keuze van de wetgever in vraag en vraagt zich af of: "hij daarmee niet te ver is afgedwaald van de filosofie en de eigenheid van het jeugdbeschermingsrecht." Hij vat vervolgens de kritiekpunten samen die op deze repressieve keuze kunnen worden geuit: "Naast de juridisch-technische kanttekeningen blijft de fundamentele vraag of de gemeente wel de meest geschikte instantie is om op dit gebied op te treden. Hoewel dit zeker verdedigbaar is voor de aanpak van overlastverschijnselen, zoals beschreven in de oude richtlijn, geldt dit (...) veel minder voor de gedragingen die nu onder het toepassingsgebied van de GAS vallen. Bovendien lijken de rechtsongelijkheid en de rechtsonzekerheid die samenhangen met de gemeentelijke autonomie onvermijdelijk"⁸⁰ (De Roy, 2005: 455).

Deze vragen blijven relevant na de invoering van de GAS-wet in 2013. De verlaging van de minimumleeftijd van 16 naar 14 jaar wordt omschreven als de "zwakke schakel" van deze wetgeving (Andersen, 2014: 9) en heeft veel kritiek opgeleverd, in het bijzonder van specialisten in jeugdrecht. Zij zijn namelijk van mening dat de GAS in strijd zijn met het educatieve project van jeugdhulp en -bescherming. Hoewel de toepassing van de GAS op minderjarigen gebaseerd is op de wens om "jongeren verantwoordelijk te maken", wordt de houding van de staat, die zich onttrekt aan de bevoegdheden op het gebied van jeugdbescherming, benadrukt (Blairon, 2012; Trifaux en Fierens, 2021).

De Brusselse Jeugdbijstandsdienst legt uit dat het "moeilijk is om in de huidige wetgeving betreffende gemeentelijke administratieve sancties geen stigmatisering te zien van jongeren, wier situaties van openbare orde door de overheid worden opgelost met een repressief arsenaal" (Jongerenrechtendienst Brussel en De Terwangne, 2014: 59). In dezelfde lijn koppelen anderen deze kritiek aan de vaststelling dat "het algemeen aanvaard is dat de openbare ruimte toebehoort aan volwassenen die zich fatsoenlijk gedragen en dat een jongere die wil deelnemen aan het openbare leven, zich als een volwassene moet gedragen. We zien dus dat er geen plaats is voor jongeren in de openbare ruimte" (Evenepoel et al., 2013: 375).

2.4. Risico op ongelijke behandeling tussen gemeenten en op discriminatie

⁷⁸ HvC, 28 februari 2008, 28/2008; HvC, 15 mei nr. 79/2008.

⁷⁹ Zie ook Eur. Hof R M., A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie, 27 september 2011, §§ 42-44.

⁸⁰

Bijzonder interessant in het kader van deze studie is dat één van de kritiekpunten op het GAS-systeem is dat de spreiding van de repressieve functie de gelijkheid van burgers voor het strafrecht schendt en bij uitbreiding voor administratieve overtredingen ook voor het repressieve recht.

Lokaal beleid op gemeentelijk niveau genereert verschillende normatieve keuzes en toepassingen. Auteurs merken op dat "deze flexibiliteit nu wordt geïntroduceerd in de fase van primaire strafbaarstelling of de totstandkoming van de wet: met de GAS-wetgeving kan een feit in de ene gemeente worden onderworpen aan een tenlastelegging met een politiestraf, in een tweede gemeente aan een tenlastelegging met een administratieve sanctie, en in een derde gemeente aan geen tenlastelegging en dus geen sanctie.

In termen van de beginselen van het strafrecht is deze vorm van individualisering-flexibiliteit van de straf misschien wel de belangrijkste inbreuk die door de GAS-wetgeving wordt geïntroduceerd" (Cartuyvels en Guillain, 2015: 16).

Sommigen benadrukken de accentuering van de verschillen tussen gemeenten met de goedkeuring van de wet van 2013, die gemeenten de keuze geeft om een GAS toe te passen op minderjarigen van 14 of 16 jaar, en met de uitbreiding van de categorieën personen die bevoegd zijn om vaststellingen van overtredingen op te stellen (Geudens, 2015).

Anderen hebben voorgesteld om een federale lijst op te stellen van gedragingen die strafbaar zijn met een GAS, die gemeenschappelijk is voor alle Belgische gemeenten (Van Gool, 2015: 195). Hoewel dit voorstel de verdienste heeft dat het een poging is om stroomopwaarts te standaardiseren, is het belangrijk om rekening te houden met lokale bijzonderheden en de verscheidenheid in de implementatie van normen op lokaal niveau. Zo heeft het gebruik van de GAS in het kader van de repressie van Covid-overtredingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de verscheidenheid aan lokale praktijken aangetoond bij de toepassing van normen die toch gemeenschappelijk zijn op het hele nationale grondgebied (Tatti, 2023b).

Naast of parallel aan de ongelijke behandeling tussen gemeenten hebben auteurs gewezen op het risico van discriminatoire behandeling ten opzichte van bepaalde categorieën mensen die het doelwit zijn van de GAS, meer bepaald omdat zij over het algemeen vaker in de openbare ruimte aanwezig zijn. Voorbeelden die worden genoemd zijn: jongeren, buitenlanders, daklozen of zonder onderkomen, bedelende mensen of drugsverslaafden (Verfaillie et al., 2007; Meerschaut et al., 2008; De Hert et al., 2008; Lambert, 2015; Van Gool, 2015).

Er zijn ook risico's in termen van de vrijheid van vergadering, en dus discriminatie op basis van politieke overtuigingen of vakbondsovertuigingen, geïdentificeerd (Flamand, 2012). Ten slotte hebben anderen gewezen op het risico van discriminatie op grond van religieuze overtuiging met betrekking tot de gemengde inbreuk van het verbod op gezichtsbedekking, dat vooral gericht is tegen vrouwen die de boerka dragen (Vrielink et. alii., 2011)⁸¹.

⁸¹ Zowel het Grondwettelijk Hof als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hebben de hypothese verworpen van een discriminatie op basis van godsdienstige overtuigingen met betrekking tot het verbod zijn gelaat te bedekken in het openbaar. Zie: G.H., 6 december 2012, nr. 145/2012; Eur. H. R.M. arrest Belcacemi et Oussar v. België, 11 juli 2017

3. De bepalingen van de GAS-wet in het licht van de discriminatiecriteria

De bepalingen van de GAS-wet worden bekeken in het licht van de criteria die worden beschermd door de wetgeving betreffende de discriminatie. Eerst worden de bepalingen met betrekking tot strafbare feiten (3.1) onderzocht, en daarna de bepalingen met procedureregels (3.2).

3.1. Inbreuken voorzien in de GAS-wet

Zoals eerder aangegeven (zie *supra*, 1.4), zijn het, indien het principe van administratieve inbreuken is vastgelegd in de GAS-wetten, de gemeenten die, op basis van het principe van gemeentelijke autonomie, zelf de gedragingen kiezen die zij willen bestraffen op hun grondgebied. De analyse van gemeentelijke beschikkingen zal het onderwerp zijn van het tweede deel van het rapport.

De GAS-wet bepaalt echter op een restrictieve manier de gemengde inbreuken, of het nu gaat om lichte en ernstige gemengde inbreuken, of inbreuken die verband houden met GAS verkeer.

In dit deel stellen we voor om deze bepalingen in vraag te stellen in het licht van verdachte criteria in termen van discriminatie, te beginnen met "zuivere" gemengde inbreuken (3.1.1) en vervolgens kort te focussen op GAS verkeer (3.1.2).

3.1.1. Gemengde zware en lichte inbreuken

Van de gemengde inbreuken, ernstig en licht, die eerder zijn opgesomd (zie *infra*, 1.4.3), lijkt ons slechts één bepaling van het Strafwetboek een risico van discriminatie met zich mee te brengen.

Het gaat meer bepaald om artikel 448 Sw., dat handelt over beledigingen in geschriften, afbeeldingen of zinnebeelden in het openbaar of in aanwezigheid van de beledigde persoon. Deze bepaling kan een bron zijn van indirecte discriminatie op basis van politieke overtuigingen of vakbondsovertuigingen als deze door een gemeente wordt gebruikt om een GAS op te leggen aan mensen die uitspraken doen die als beledigend worden beschouwd in de context van een demonstratie of bijeenkomst, zowel politiek als feestelijk (carnaval). We kunnen denken aan borden waarop satirische afbeeldingen van politieke figuren te zien zijn, of aan spandoeken of geschreven slogans die als aanstootgevend tegen hen worden beschouwd. Een gedifferentieerd gebruik van de bepaling, afhankelijk van het soort evenement, de organisatoren ervan of de geuite eisen, zou indirecte discriminatie vormen.

3.1.2. Verkeersinbreuken

Verkeersinbreuken wijzen bij lezing ervan niet op enig risico van directe discriminatie.

Tijdens de analyse van de dossiers bij Unia (zie *infra*, III) vermelden enkele rapporten echter dat GAS wordt opgelegd aan mensen met beperkte mobiliteit omdat hun voertuig op een speciale parkeerplaats geparkeerd staat. In deze gevallen werden de parkeerkaarten van deze personen niet gecontroleerd op het moment van de controle, ook omdat het door de gemeente gehanteerde

systeem ervoor zorgde dat de achterkant van de kaart zichtbaar was achter de voorruit (zoals in Sint-Gillis) of omdat de boetes automatisch werden opgelegd na het passeren van een *scan car* (zoals in Antwerpen, Kortrijk of Namen).

Hoewel het aanvechten van deze GAS over het algemeen resulteert in de intrekking van de boete, zijn ze discriminerend op basis van handicap en vereisen ze dat de betrokken mensen aanvullende stappen ondernemen.

3.2.1. De mondelinge verdediging

De artikelen 25, § 4 (met betrekking tot gemengde ernstige en lichte inbreuken) en 29, § 1, al. 3 (voor wat GAS verkeer betreft) voorzien in een uitzondering op de mogelijkheid om zich mondeling te verdedigen tegenover de sanctionerend ambtenaar indien het voorziene bedrag van de boete minder dan 70 euro⁸² bedraagt. De maatregel wordt gerechtvaardigd door het lage bedrag van de GAS, en door de wens om de procedure in deze dossiers te vereenvoudigen. Wat betreft GAS verkeer geldt de procedure nog steeds voor inbreuken waarop het forfaitaire bedrag van 58 euro staat.

Deze bepalingen kunnen mensen discrimineren op basis van hun rijkdom of sociale toestand. We kunnen ons namelijk voorstellen dat het voor kwetsbare mensen gemakkelijker zou zijn om de zaak mondeling aan de sanctionerend ambtenaar uit te leggen, dan door het sturen van een klachtenbrief, zowel om redenen die verband houden met de gratis mondelinge verdediging tegenover het sturen van een eenvoudige of aangetekende brief, als door het gemak in het gebruik van de verdedigingsmiddelen. Dit geldt des te meer voor analfabeten of laaggeletterden die zich niet of moeilijk op de juiste manier schriftelijk kunnen verdedigen⁸³.

3.2.2. De onmiddellijke betalingsprocedure

Dankzij deze procedure, voorzien in artikel 34 van de wet, kan de politie de betaling van een GAS-boete voorstellen op het ogenblik van de vaststelling, onder voorbehoud van voorafgaande toestemming van de geverbaliseerde persoon. Deze procedure is enkel van toepassing op mensen die geen vaste verblijfplaats of woonplaats hebben in België; beperkt zich tot administratieve inbreuken of gemengde GAS verkeer inbreuken; en is alleen van toepassing op GAS die aanleiding kunnen geven tot een boete van maximaal 25 euro per inbreuk en maximaal 100 euro als er meer dan vier inbreuken worden vastgesteld⁸⁴. De procedure is niet van toepassing op gemengde lichte en zware inbreuken.

Deze procedure brengt het risico met zich mee van directe discriminatie van mensen op basis van hun vermogen en sociale toestand, vooral als het gaat om de administratieve boete. We kunnen ons gemakkelijk het geval voorstellen van dakloze mensen of thuislozen die het principe van

⁸² Zie deel 1.5. voor de interpretatie van de beschikking door het Grondwettelijk Hof.

⁸³ Een recent wetsvoorstel, waarnaar hierboven in voetnoot 38 wordt verwezen, voorziet in een verhoging tot 150 euro van het grensbedrag waaronder de overtreder niet het recht heeft om te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten. Wetsvoorstel van 23 oktober 2024, *op. cit.*, art. 19..

⁸⁴ Het wetsvoorstel van 23 oktober 2024 voorziet in een verhoging van deze bedragen tot 50 euro en 200 euro. Wetsvoorstel van 23 oktober 2024, *op. cit.*, art. 27

onmiddellijke betaling aanvaarden op een ogenblik dat ze zich in een kwetsbare positie bevinden en waar het risico bestaat op machtsmisbruik door de politie (Fair Trials, 2021 : 23-24). Administratieve bepalingen rond bedelarij, een verbod op alcoholgebruik op straat of zelfs een verbod op urineren kunnen geschillen zijn waarbij dit soort situaties voorkomen.

De maatregel brengt ook het risico van discriminatie op grond van nationaliteit met zich mee. Dezelfde observaties kunnen worden gemaakt ten aanzien van buitenlanders die een van de nationale talen niet of nauwelijks beheersen, zowel bij administratieve geschillen als bij conflicten over GAS verkeer.

Er moet worden benadrukt dat de discriminatierisico's met betrekking tot de onmiddellijke betalingsprocedure niet specifiek zijn voor GAS, en kunnen ook worden vastgesteld in de toepassing van de onmiddellijke minnelijke schikking in strafzaken⁸⁵. Die risico's vloeien voort uit de delegatie van een repressieve functie aan de politie en uit de omstandigheden van de aanhouding waarbij een administratieve boete wordt opgelegd of een voorstel voor een onmiddellijke minnelijke schikking wordt gedaan.

3.2.3. Hoogte van de boete en herhaling

Zoals we hebben gezien voorziet de GAS-wet in de mogelijkheid om een boete op te leggen van maximaal 500 euro, waarbij bij dit bedrag rekening moet worden gehouden met mogelijke herhaling (art. 4, § 1, 1°).

Dit maximumbedrag op zichzelf brengt het risico met zich mee dat er discriminatie ontstaat tussen mensen op basis van hun vermogen.

Artikel 7 van de wet bepaalt dat de boete evenredig is aan de ernst van de feiten en dat er rekening wordt gehouden met mogelijke herhaling. In dit opzicht lijkt er, gezien bepaalde administratieve beschikkingen die we in het tweede deel van het rapport zullen analyseren, een risico op discriminatie te ontstaan. Bepaalde gesanctioneerde gedragingen, zoals bedelarij, het gebruik van alcohol in het openbaar of zelfs urineren op straat, houden verband met de situatie van mensen met een grotere kans op herhaling dan anderen. Het toepassen van een maximumboete met het oog op het criterium van herhaling zou in deze gevallen het risico van discriminatie op grond van vermogen en sociale toestand of afkomst met zich meebrengen. Er moet worden opgemerkt dat volgens het laatste vijfjaarlijkse verslag over de toepassing van de GAS-wet van de FOD Binnenlandse Zaken, sanctionerende ambtenaren niet geneigd lijken te zijn om boetes tot het maximumbedrag op te leggen. Uit het verslag blijkt dat 38,9 % van de opgelegde boetes variëren van 1 tot 70 euro, 46,1 % ligt tussen 71 en 150 euro, en 13,3 % is hoger dan 150 euro, hoewel het maximaal opgelegde bedrag niet wordt gespecificeerd in het verslag (FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid & Preventie, 2020: 59-60)⁸⁶.

⁸⁵ Over deze procedure, zie: E. Debouverie, D. Tatti en N. Vandeveld, « La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire », *op. cit.*

⁸⁶ Dit betreft alle overtredingen die onder de bevoegdheid van de sanctionerende ambtenaren vallen, met uitzondering van de GAS verkeer, waarvoor forfaitaire bedragen van 58 euro en 116 euro worden voorzien. Met betrekking tot deze cijfers vermeldt het rapport van de FOD Binnenlandse Zaken dat « De procentuele weergave is niet gelijk aan 100 % in totaal aangezien de cijfers van de gemeenten ook niet altijd correct waren verdeeld over 100 % »

Dit roept vragen op over de gepastheid van het verhogen van de maximumboetes in de wethervorming van december 2023.

3.2.4. Overdracht van dossiers betreffende minderjarigen

Een laatste aspect betreft de procedure die van toepassing is op minderjarigen. De GAS-wet bepaalt dat de politie en de vaststellende agenten de bevindingen over strafbare feiten van louter administratieve aard gepleegd door minderjarigen aan het jeugdparket moeten doorgeven (art. 22, § 3). De procedure verschilt van die voor volwassenen, omdat wat hen betreft alleen bevindingen met betrekking tot gemengde strafbare feiten aan het parket worden doorgegeven.

Dit verschil in behandeling tussen minderjarigen en volwassenen kan worden begrepen door de wens om het dossier van de jongere bij de jeugdrechtbank aan te vullen, in de geest van de wetgeving met betrekking tot de bijstand en bescherming van jongeren. Het gaat echter om directe discriminatie op grond van leeftijd voor mensen die, eenmaal volwassen, voor de strafrechter moeten verschijnen. Het komt namelijk vaak voor dat het openbaar ministerie tijdens zittingen voor de strafrechtbank en de politierechtbank melding maakt van de ‘jeugddossiers’ van de opgeroepen persoon. Deze praktijk is op zichzelf al voor kritiek vatbaar, omdat deze zaken door de jeugdrechtbank zijn behandeld in het kader van de jeugdbeschermingswetgeving en geen voorafgaande strafbeschikkingen in de zin van het strafrecht vormen. Deze informatie zal echter doorgaans een bepaald negatieve indruk geven aan de rechter die verantwoordelijk is voor het nemen van de beslissing. Dit resulteert vervolgens in discriminatie op basis van de leeftijd van de persoon die verschijnt, aangezien het openbaar ministerie en vervolgens de rechter op de hoogte worden gesteld van mogelijke GAS-sancties die aan een persoon zijn opgelegd toen hij minderjarig was, terwijl dit niet het geval is als het gaat om die welke aan volwassenen zijn opgelegd.

II. Analyse van gemeentelijke normen

We presenteren de resultaten van het lezen van de reglementen en verordeningen van de voor analyse geselecteerde gemeenten. Ter herinnering: dit deel is bedoeld om verdachte criteria of elementen met betrekking tot de discriminatiewetgeving onder de aandacht te brengen en die naar voren komen bij het lezen van de gemeentelijke normen, vergezeld van de GAS. Het stelt hypothesen van discriminerende situaties voor, maar heeft niet tot doel deze te verifiëren, noch bewezen situaties van discriminatie onder de aandacht te brengen.

Eerst leggen we het selectieproces uit van de 42 gemeenten die voor de analyse zijn geselecteerd (1). Vervolgens presenteren we de gevolgde werkwijze (2) en ten slotte de resultaten van de analyse van de normen (3).

1. De geselecteerde gemeenten

Voor de analyse van hun regelgeving en verordeningen zijn tweeënveertig gemeenten gekozen. Dit zijn de volgende gemeenten:

- Vlaamse Gewest: Vilvoorde, Leuven, Beersel, Zaventem, Gent, Dendermonde, Denderleeuw, Lokeren, Aalst, Blankenberge, Oostende, Knokke-Heist, Kortrijk, Schilde, Mechelen, Antwerpen, Hasselt, Genk, Maasmechelen
- Waals Gewest: Ottignies-Louvain-la-Neuve, Waterloo, Charleroi, Moeskroen, Doornik, Bergen, Philippeville, Namen, Andenne, Viroinval, Hoei, Luik, Verviers, Seraing, Aarlen, Nassogne, Bastenaken.
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Brussel-Stad, Elsene, Etterbeek, Anderlecht, Sint-Pieters-Woluwe, Sint-Lambrechts-Woluwe.

1.1. Selectiecriteria

De keuze van de gemeenten werd in de eerste plaats gemaakt op basis van cijfergegevens die werden doorgegeven door de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken en die als basis dienden voor de opstelling van het vijfjarig rapport met betrekking tot de GAS-wet 2015-2020 (FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid & Preventie, 2020).

De gegevens die voor de selectie zijn gebruikt, betreffen zowel administratieve inbreuken als gemengde, zware en lichte inbreuken. GAS verkeer inbreuken zijn niet weerhouden.—Hoewel sommige problemen in verband met verkeersovertredingen zijn benadrukt (zoals het gebruik van *scan cars* dat hierboven in punt 3.1.2 word gemeld), blijkt uit de normatieve inhoud van de bepalingen niet a priori dat er een risico van discriminatie op grond van beschermde criteria bestaat. Gezien het feit dat er in veel gemeenten veel gebruik wordt gemaakt van GAS verkeer, zou een selectie op basis van het gebruik van die GAS een vertekend beeld geven met betrekking tot het gebruik van de andere bepalingen in de gemeentelijke verordeningen.

Na analyse van de cijfers eisten twee types gemeenten onze aandacht op. Aan de ene kant degenen die uit de numerieke gegevens naar voren kwamen, en aan de andere kant degenen die integendeel niet in de gegevens voorkwamen, maar waarvan blijkt dat ze het GAS-regime hebben geïmplementeerd. Zoals in de inleiding uiteengezet, geven niet alle gemeenten gegevens voor het opstellen van het vijfjaarlijkse verslag, al betekent dit niet dat zij geen gebruik maken van de GAS.

Bij de keuze van de gemeenten is rekening gehouden met een drievoudig evenwicht:

- een typologisch of morfologisch evenwicht, door gemeenten te selecteren die verschillende kenmerken vertonen qua oppervlakte, aantal inwoners en bevolkingsdichtheid;
- een geografisch evenwicht tussen stedelijke en landelijke gemeenten, en tussen de verschillende provincies;
- een taalevenwicht, tussen Vlaamse, Franstalige en tweetalige Brusselse gemeenten.

Voor de analyse werden verschillende grote steden geselecteerd (Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi), gezien de uitdagingen van het handhaven van de openbare orde die specifiek zijn voor de stedelijke context. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden vijf van de negentien gemeenten geselecteerd vanwege hun diversiteit. Brussel-stad en Anderlecht zijn beide grote gemeenten, met voor Brussel-stad de aanwezigheid van een toeristisch centrum; Elsene en Etterbeek voeren een beleid ter bevordering van de GAS (met een geschiedenis van regelgeving of beschikkingen die specifiek zijn voor Etterbeek), Sint-Lambrechts-Woluwe voert een beleid ter bevordering van bemiddeling, en Sint-Pieters-Woluwe valt op uit de cijfers van de FOD Binnenlandse Zaken.

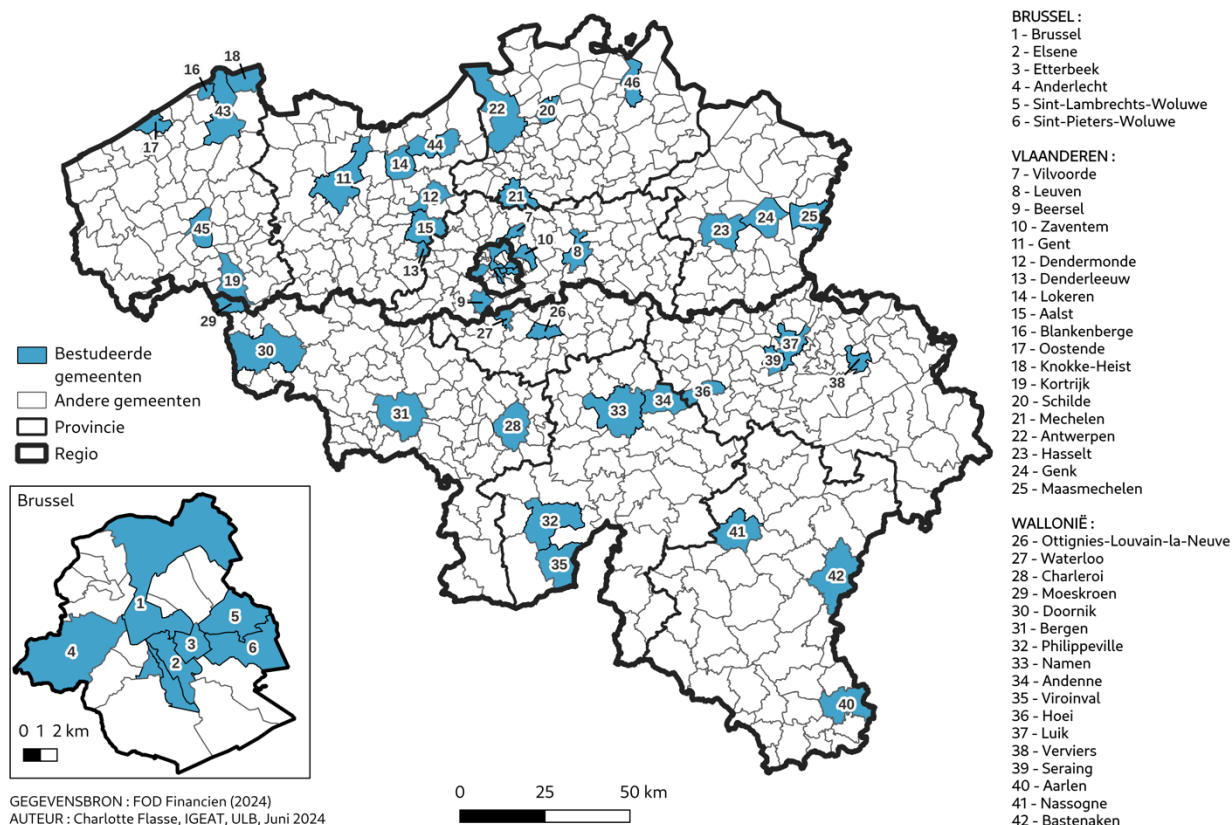
Vervolgens maakte een eerste prospectief overzicht het mogelijk om empirisch bepaalde specifieke kenmerken vast te stellen die onze aandacht trokken. Dit is het geval voor gemeenten met kusttoerisme (Oostende, Knokke-Heist en Blankenberge) of jeugdtoerisme (Andenne, Bastenaken, Nassogne, waar scouts kampen plaatsvinden); een universiteit (Ottignies-Louvain-la-Neuve en Leuven), een groot winkelcentrum (Maasmechelen), of zelfs een asielzoekerscentrum in een landelijke context (Viroinval).

Ten slotte heeft een eerste algemeen persoverzicht ook bepaalde keuzes van gemeenten bepaald, afhankelijk van de actualiteit betreffende het gebruik van de GAS. Het werd aangevuld met een bezoek aan de website van de benaderde gemeenten om een overzicht te krijgen van het beleid betreffende het gebruik van de GAS, afhankelijk van het al dan niet bestaan van een speciale pagina op de website van de gemeente, en in voorkomend geval de informatie die erop voorkomt.

De selectiecriteria voor gemeenten zijn samengevat in de bij het rapport gevoegde tabel "T1 – keuze gemeenten".

1.2. Territoriale verdeling tussen Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

INESAC : Selectie van Belgische gemeenten voor de studie van gemeentelijke administratieve sancties



2. Aanpak

2.1. Geanalyseerde juridische instrumenten

2.1.1. Reglementen en verordeningen

De analyse richt zich hoofdzakelijk op administratieve politie-instrumenten van algemene strekking, die de reglementen van de gemeenteraad vormen, de besluiten van de burgemeester en, in mindere mate omdat deze zeldzamer zijn, de besluiten van het gemeentecollege (zie *supra*, I, 1.2).

Artikel 112 NGW bepaalt dat: "De reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester worden door laatstgenoemde bekendgemaakt door middel van een aanplakbrief en door plaatsing op de website van de gemeente."⁸⁷

⁸⁷ In het Waalse Gewest, artikel 34 van het decreet van 27 maart 2024 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, met het oog op de vereenvoudiging van de werking en de organisatie van de gemeentelijke en provincieorganen (B.S. 18 juni 2024) wijzigt artikel 1133-1 van het Waals Wetboek van Plaatselijke Democratie. Vanaf 1 september 2024, moeten de politiereglementen en -verordeningen enkel nog op de

Bij het zoeken naar teksten is daarom gebruik gemaakt van de websites van de gekozen gemeenten. Deze bevatten doorgaans een rubriek gewijd aan reglementen en verordeningen. Ze zijn onderzocht tussen mei en juni 2024, zodat alleen de reglementen en verordeningen die gelden op het moment van schrijven van het onderzoeksrapport zijn opgenomen.

Soms was een actualisering nodig. Verschillende gemeenten hebben hun regelgeving zelfs gewijzigd om de beschikkingen van de wet van 11 december 2023, die de GAS-wet wijzigde, te integreren. Deze wijziging was voor bepaalde gemeenten een gelegenheid om andere beschikkingen van hun Algemene Politieverordening te actualiseren.

Bij twijfel over het toepassingsgebied van een norm of over de actualisering ervan werd per e-mail contact opgenomen met de betrokken gemeenten om opheldering te verkrijgen (dit is het geval voor Etterbeek, Blankenberge, Philippeville, Waterloo en Luik).

2.1.2. Besluiten van de burgemeester

De besluiten van de burgemeester worden om twee redenen niet systematisch geanalyseerd. Enerzijds mogen deze niet op de website worden gepubliceerd, maar moeten ze worden gemeld aan de mensen die door de maatregel worden getroffen, en soms ook worden aangeplakt. Het is daarom niet mogelijk om er directe kennis van te hebben. Anderzijds hebben ze een individuele en niet algemene reikwijdte, zodat ze *a priori* minder interessant zijn gezien het onderwerp van het onderzoek dat de gemeentelijke wetgevingen, met een algemene reikwijdte in het licht van de beschermde criteria onderzoekt.

2.1.3. Besluit van de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Een besluit van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 2 april 2024⁸⁸ trok onze aandacht met betrekking tot de analyse van de Brusselse normen. Hoewel het een gewestelijke norm is, wordt deze in de onderstaande analyse behouden, omdat de Brusselse gemeenten de GAS kunnen opleggen voor een reeks gedragingen die als hinderlijk worden beschouwd en verband houden met de consumptie van drugs en alcohol op de openbare weg. Het doel is een repressief antwoord te bieden op de toename van de drugshandel op straat en het daarmee gepaard gaande geweld. Deze maatregelen werden besproken en aangenomen in het kader van GVR (Gewestelijke Veiligheidsraad), waaraan de burgemeesters op vrijwillige basis deelnamen⁸⁹.

website van de gemeente gepubliceerd worden en niet meer via aanplakbrief.

⁸⁸ Besluit van de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 2 april 2024 tot invoering van enkele bestuurlijke politiemaatregelen die bedoeld zijn om overlast als gevolg van de in het gewest vastgestelde geweldplegingen die te maken hebben met drugshandel, -verkoop en -gebruik, te voorkomen en het herstel van de openbare orde te bevorderen. Het werd aanvankelijk ingesteld voor een periode van zes maanden, maar werd op 1 oktober 2024 verlengd tot 3 maart 2025.

⁸⁹ De Gewestelijke Veiligheidsraad is samengesteld uit het parket van Brussel, de administratieve directeur-coördinator en de gerechtelijke directeur van de federale politie, de voorzitters van de politiecolleges, en de korpshoofden van de politiezones van het administratief arrondissement van Brussel-Hoofdstad. Wet van 7 januari 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.* 5 januari 1999, art. 37bis.

2.1.4. Administratieve inbreuken

De analyse van de reglementen heeft betrekking op administratieve inbreuken, met uitzondering van gemengde inbreuken en GAS verkeer inbreuken. Ter herinnering: we hebben de gemengde inbreuken al onderzocht in het licht van de beschermde criteria waarnaar werd verwezen (zie *supra*, I, 3.1).

2.2. Persoverzicht

Na de analyse van de gemeentelijke normen volgde een kort thematisch onderzoek in de algemene Nederlandstalige of Franstalige pers, afhankelijk van de regio waartoe de gemeente behoort. Het doel was om de actualiteit rond de GAS in de betrokken gemeenten in kaart te brengen. Het diende ook als basis voor de analyse van specifieke gemeentelijke praktijken en procedures (zie *infra*, III).

3. Presentatie van de resultaten van de normenanalyse

Na enkele algemene overwegingen (3.1) identificeert het normenoverzicht, in volgorde van belangrijkheid en frequentie, de bepalingen die direct of indirect een risico op discriminatie lijken te vormen op basis van een of meer van de beschermde criteria die onder de bevoegdheid van Unia vallen (3.2). Voor een samenvattend overzicht van hun verdeling over alle geanalyseerde gemeenten verwijzen wij naar tabel "T2 - Overzicht van de normen", die bij dit rapport is gevoegd.

3.1. Algemene overwegingen

Enkele algemene bevindingen uit het onderzoek van de reglementen van de voor analyse geselecteerde gemeenten en het daarop volgende persoverzicht zijn hier opgenomen.

3.1.1. Variabele juridische architecturen

Globaal gezien hebben de gemeenten de beschikkingen met betrekking tot de algemene politie gebundeld in een Algemene Politieverordening (hierna: APV), aanvaard door de gemeenteraad. Uitzonderingen zijn de gemeenten Luik, Oostende en Genk. Verschillende APV zijn recentelijk herzien om de beschikkingen van de bovengenoemde wet van 11 december 2023 (zie *supra*, I) te integreren, in het bijzonder met betrekking tot het maximumbedrag van de boete verhoogd tot 500 euro. In juni 2024 hadden alle geanalyseerde gemeenten deze wijzigingen nog niet in hun APV geïntegreerd.

De APV bevat over het algemeen zeer uiteenlopende beschikkingen met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. Ze hebben betrekking op de openbare netheid (dagen en tijden waarop vuilnisbakken buiten worden gezet; sorteerinstructies; vuil in de openbare ruimte; verbod om uw voertuig te wassen of te onderhouden in de openbare ruimte; illegaal dumpen), de openbare rust (nacht- en overdaggeluid, eisen ten aanzien van het toegestane muziekvolume tijdens evenementen op de openbare weg; verbod op het luiden van alarm of het gebruik van

vogelschrikkanonnen), volksgezondheid (onderhoudseisen gebouwen; verbod op het deponeren van gevaarlijk afval; verbod op het uitstoten van giftige dampen door het verbranden van materialen), openbare veiligheid (voorzieningen die moeten worden genomen in geval van privéwerk dat op de openbare weg terechtkomt, toegestane of verboden spelen, voorzieningen met betrekking tot als gevaarlijk beschouwde honden). De APV omvat ook meer specifieke beschikkingen, afhankelijk van de bestemming of de plaats waar ze van toepassing zijn: bepalingen met betrekking tot handelaars, inrichtingen die een terras hebben in de openbare ruimte, bepalingen die van toepassing zijn op begraafplaatsen, regels die van toepassing zijn in recyclingcentra, in groene ruimtes, in gemeenschapshuizen of zelfs in gemeenschapskampen.

Vervolgens varieert het aantal politiereglementen en -verordeningen dat bepaalde aspecten regelt sterk per gemeente. In bepaalde gemeenten, zoals Andenne, bestaat er een groot aantal specifieke reglementen. Voor sommigen onder hen wordt dit verklaard door het feit dat er regelmatig veel evenementen (feestelijkheden, toeristisch evenementen, enz.) georganiseerd worden die het nemen van *ad hoc* maatregelen vereisen (zoals in Oostende). Hoewel sommige APV synthetisch zijn (zoals in Denderleeuw, waar de APV 69 artikelen heeft), zijn andere zeer alomvattend (zoals in Leuven en Antwerpen, waar de APV respectievelijk 802 en 731 beschikkingen hebben). Ten slotte hebben de 19 gemeenten in Brussel sinds 2020 een gemeenschappelijk APV aangenomen⁹⁰, wat echter niet uitsluit dat elk van hen, op basis van de gemeentelijke autonomie, specifieke reglementen of verordeningen aanneemt die van toepassing zijn op hun grondgebied.

Andere gemeenten hebben een gemeenschappelijk APV op het niveau van een politiezone (zoals in de politiezone Nassogne - Famenne-Ardenne⁹¹, of in Genk waar de politiezone "Carma" ook de gemeenten As, Opglabeeek, Zutendaal en Houthalen-Helchteren omvat.), of verschillende politiezones (de gemeenten Couvin, Doische, Florennes, Viroinval en Walcourt hebben een gemeenschappelijk APV dat de politiezones Flowal, Hermeton en Heure en die van Trois Vallées omvat). In Kortrijk is de gemeente verantwoordelijk voor de afhandeling van de GAS-procedure van buurgemeenten waarmee een overeenkomst is gesloten⁹².

Raadpleging van gemeentelijke websites, en meer bepaald de pagina's waarop de reglementen en verordeningen worden gepubliceerd en de pagina's gewijd aan de GAS, laat grote verschillen zien, zowel in de toegankelijkheid van de normen als in het al dan niet promoten van het GAS-systeem. De site van de stad Luik bevat bijvoorbeeld geen geconsolideerde versie van de regelgeving, maar slechts een compilatie van opeenvolgende versies van een zelfde norm, wat het lezen en begrijpen moeilijker maakt. Soms werd de APV teruggevonden op de website van de politiezone, bij gebrek aan een vlot toegankelijke publicatie op de website van de gemeente, zoals in Seraing. Omgekeerd laten de websites van andere gemeenten zoals die van Leuven, Etterbeek of Oostende toe om gemakkelijk alle beschikkingen op te zoeken en geven ze informatie over de GAS-procedure. Op de website van de stad Bergen wordt de gemeenschapsdienst uitgelegd en wordt gespecificeerd dat iedereen een verzoek kan richten aan de sanctionerend ambtenaar om

⁹⁰ Wanneer verder in de tekst verwezen wordt naar het gemeenschappelijk APR, gaat het over beschikkingen die van toepassing zijn op het geheel van de negentien Brussels gemeenten.

⁹¹ Deze politiezone omvat naast Nassogne de gemeenten Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La-Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Rendeux, Tenneville en Vielsalm.

⁹² Het gaat om de gemeenten Kuurne, Lendelede, Harelbeke, Deerlijk, Menen, Wevelgem, Ledegem, Waregem, Zwevegem, Anzegem, Avelgem en Wervik. Dit type overeenkomst bestaat ook in andere gemeenten in het Vlaams Gewest.

deze maatregel uit te voeren in plaats van een administratieve boete.

Wat de toepassing van de GAS op minderjarigen betreft, hebben 17 van de 42 geanalyseerde gemeenten gebruik gemaakt van de door de GAS-wet ingevoerde mogelijkheid (zie hierboven) om de GAS toe te passen op minderjarigen vanaf 14 jaar. Dit zijn de volgende gemeenten:

- in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Etterbeek;
- in het Waals Gewest: Moeskroen, Philippeville, Namen, Andenne, Viroinval, Aarlen, Nassogne en Bastenaken;
- in het Vlaamse Gewest: Vilvoorde, Zaventem, Denderleeuw, Lokeren, Oostende, Mechelen, Antwerpen en Maasmechelen.

In 24 andere gemeenten geldt de GAS voor minderjarigen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt.

De gemeente Blankenberge vormt een uitzondering: het is de enige van de onderzochte gemeenten die het GAS-regime niet toepast op minderjarigen, ongeacht hun leeftijd.

3.1.2. Hoofd- of bijzondere thema's

Openbare netheid neemt een belangrijke, vaak overheersende plaats in, in de gemeentelijke reglementen, of het nu gaat om het reguleren van de afvalinzameling (sorteren, dagen en tijden waarop vuilniszakken worden buitengezet), het verbieden van illegaal dumpen, elk gedrag waarbij vuil uit de openbare ruimte wordt verwijderd, of om het de toegang tot containerparken te regelen. Deze aandacht voor de openbare netheid blijkt ook uit de analyse van gemeentelijke websites en de analyse van de algemene pers.

De strijd tegen illegale stortingen is voor veel gemeenten een prioriteit. Verschillende van hen hebben camera's geïnstalleerd in de buurt van glasbellen of plaatsen waar dergelijke afzettingen worden waargenomen. Naast het illegaal dumpen is er ook veel aandacht voor het gooien van sigarettenpeuken en hondenpoep.

De openbare rust is ook het onderwerp van talrijke beschikkingen in het geanalyseerde APV. Het gaat hierbij om geluid overdag of 's nachts in de openbare ruimte (dat veroorzaakt kan worden door mensen of machines), maar ook door particuliere gebouwen of door voertuigen op de openbare weg. De bepalingen voorzien ook in geluidsbeperkingen die worden opgelegd tijdens evenementen die in de openbare ruimte worden georganiseerd. Ten slotte voorzien bijzondere beschikkingen beperkingen van het geluid in bepaalde ruimtes, zoals in Sint-Lambrechts-Woluwe, waar een politieverordening het gebruik van luidsprekers in het Georges Henri-park verbiedt.

Veel gemeentelijke reglementen voorzien in specifieke regels met betrekking tot de vestiging en openingsuren van nachtwinkels of cybershops, en, zeldzamer, van shishabars (zoals in Kortrijk, Dendermonde of Seraing).

Uit het persoverzicht bleek vervolgens dat inbreuken op het gebied van GAS verkeer ook centraal staan in de zorgen van gemeenten, vooral in de context van het lokale mobiliteitsbeleid.

Ook moet worden opgemerkt dat bepaalde terugkerende thema's anders worden bekeken, afhankelijk van de keuzes die lokale overheden maken. Dit wordt in het bijzonder opgemerkt met betrekking tot het verbod op het gebruik van pyrotechnisch materiaal (vuurwerk). Terwijl het in Blankenberge het hele jaar door geldt, met uitzondering van de nacht van 31 december op 1 januari, werd het in het Brussels Gewest⁹³ tot nu toe enkel tijdens de eindejaarsfeesten toegepast.

Ten slotte trok één bepaling onze aandacht gezien de omvang van de gemeentelijke bevoegdheden, die normaal gesproken beperkt zijn tot de openbare ruimte en de ruimte die toegankelijk is voor het publiek. In Mechelen bepaalt artikel 36 van de APV dat het verboden is "binnen de huizen, binnenplaatsen en gemeenschappelijke gangen vuil, water, urine, keukenafval en in het algemeen alle stoffen die van aard zijn ongezonde of stinkende uitwasemingen voort te brengen, te bewaren of op te hopen". De bepaling lijkt verder te gaan dan de gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van de bouwgezondheid, wat ook het onderwerp is van een ander artikel van de verordening (art. 38 APV).

3.2. Terugkerende administratieve beschikkingen en specifiek per thema

Uit de analyse bleek de herhaling van bepaalde beschikkingen. Op basis hiervan konden thema's worden geïdentificeerd die voorkomen in de APV of in specifieke verordeningen. Deze hebben onze aandacht getrokken vanuit het perspectief van potentiële discriminatie die voortvloeit uit de bewoordingen en de inhoud ervan (risico op directe discriminatie), of, wanneer de formulering neutraal is, uit de toepassingen waartoe ze zouden kunnen leiden (risico op indirecte discriminatie).

Dertien thema's werden weerhouden, die betrekking hebben op gedrag dat verboden is in de openbare ruimte en dat kan worden bestraft via het GAS-mechanisme. Ze worden toegelicht en geïllustreerd met voorbeelden uit enkele gemeenten⁹⁴.

De eerste acht thema's komen terug in de overgrote meerderheid van de regelgeving van de onderzochte gemeenten. De laatste vijf zijn specifieker voor een aantal ervan. Voor elk thema (3.2.1 tot en met 3.2.13) lichten we eerst de kwesties toe die het oproept en belichten we, waar relevant, goede praktijken in bepaalde gemeenten. Vervolgens illustreren we deze algemene thema's met enkele artikelen uit gemeentelijke regelgeving die een risico op directe of indirecte discriminatie met zich meebrengen. Voor elk behandeld thema zijn de gemeenten gecategoriseerd volgens hun regionale affiliatie, om de leesbaarheid van het rapport te vergemakkelijken.

3.2.1. Bedelarij

Het verbod op bedelen, of het formuleren van beperkende voorwaarden voor de uitoefening ervan, gepaard gaande met sancties, zijn in de overgrote meerderheid van de gemeenten terug te vinden. Deze beperkende voorwaarden kunnen betrekking hebben op bepaalde plaatsen (toeristische binnenstad), bepaalde praktijken ("agressief" bedelen), het gezelschap van kinderen

⁹³ Arrest van de Minister-President van 2 april 2024 voornoemd heeft het verbod op vuurwerk uitgebreid en is nu voor het hele jaar van toepassing. Zie *supra*, 21.

⁹⁴ Voor een samenvattend overzicht van de verdeling tussen alle geanalyseerde gemeenten wordt verwezen naar Tabel "T2 – synthese van de normen" gevoegd bij dit verslag.

(Brussel-stad) of dieren (Leuven).

Als onderdeel van onze analyse waren we van mening dat er sprake kan zijn van directe discriminatie op basis van criteria als vermogen of sociale toestand. In feite zijn deze bepalingen rechtstreeks gericht op het gedrag en handelen van mensen die zich in een financieel precare situatie bevinden en die mogelijk ook dakloos zijn. In zeldzamere gevallen kan dit ook een risico met zich meebrengen van directe discriminatie van mensen op basis van hun nationaliteit of etnische afkomst, in het geval van verboden gericht tegen Roma-mensen uit Roemenië (zoals in Brussel-Stad), of tegen mensen met een handicap, in het geval van een verbod op het vertonen van een lichaamsgebrek (zoals in Antwerpen of Knokke).

De kwestie van de regulering van de bedelarij is het onderwerp van intense actualiteit. Een rapport uit mei 2023 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en het Federaal Instituut voor de Bescherming en Bevordering van de Mensenrechten benadrukt het uitsluitende karakter van regelgeving met betrekking tot bedelen jegens mensen die zich in precare situaties bevinden. Het rapport beveelt aan "niet te voorzien in boetes voor inbreuken van de regelgeving betreffende bedelarij, of deze te beperken tot een symbolische euro" (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en FIRM, 2023: 38).

In december 2023 dienden het Federaal Instituut voor de Bescherming en Bevordering van de Mensenrechten (FIRM) en de internationale beweging ATD Vierde Wereld een klacht in bij het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa om België te dwingen het recht op bedelarij in een wetstekst te erkennen, als het noodzakelijk voor het behoud van de menselijke waardigheid is⁹⁵. In tegenstelling tot deze initiatieven lijkt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zeer recentelijk zijn jurisprudentie over het bedelarijverbod te hebben teruggedraaid. Waar het Hof in het arrest *Lacatus v. Zwitserland* van 19 januari 2021⁹⁶ voor het eerst het recht om te bedelen erkende, lijkt het een veel restrictievere visie aan te nemen in een recent arrest van 21 mei 2024⁹⁷. De juiste draagwijdte van deze vaak omstreden beslissing (Ganty, 2024) is nog steeds onzeker en hangt mogelijk nauw samen met de kenmerken van deze zaak (het feit dat de verzoeker niet heeft aangetoond dat bedelen zijn enige middel van bestaan was; de vaststelling dat de Deense wetgeving veel minder vatbaar was voor kritiek dan de Zwitserse wetgeving, die bedelen alleen reguleerde maar niet in het algemeen verbod); het is dan ook niet uitgesloten dat het Hof in de toekomst zijn *Lacatus*-rechtspraak zal bevestigen.

- Risico op directe discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Antwerpen** is bedelen verboden in het hele stadscentrum (art. 95 APV). Bovendien is agressief bedelen verboden op het hele grondgebied van de gemeente. De definitie van agressiviteit is zeer breed, aangezien zij voornamelijk het feit omvat van het benaderen van mensen, het verbaal opgemerkt worden, het op een zodanige wijze zitten op de openbare weg dat

⁹⁵ De originele bezwaartekst is beschikbaar op volgend adres: <https://rm.coe.int/cc233casedoc1-fr/1680add550>

⁹⁶ Eur. Hof R. vd M, arrest *Lacatus c. Zwitserland*, 19 januari 2021.

⁹⁷ Eur. Hof R. vd M, arrest *Dian c. Denemarken*, 21 mei 2024.

andere gebruikers worden gestoord, het zich tussen tafels verplaatsen op het terras van een restaurant, vergezeld te zijn van kinderen, lichamelijke gebreken, verwondingen of verminkingen te hebben en het verkeer te belemmeren. De bepaling, zoals zij is geformuleerd, komt praktisch neer op het verbieden van alle vormen van bedelen. Deze observatie lijkt des te duidelijker omdat de lijst met gedragingen voorbeeldig en niet beperkt is. Dezelfde bepaling bestaat in andere steden (bijvoorbeeld in **Knokke-Heist**, art. 3.2.6 van de APV). Opgemerkt moet worden dat het verbod op bedelen "terwijl er sprake is van fysieke gebreken, verwondingen of verminkingen" ook een risico met zich meebrengt van discriminatie op grond van een handicap en fysieke eigenschappen.

In **Leuven** is bedelen in al zijn vormen verboden in de binnenstad, bedelen met behulp van dieren is te allen tijde verboden terwijl in **Lokeren** artikel 36, §1 APV, naast het verbod op verschillende vormen van bedelen, bepaalt dat het verboden is om te bedelen binnen een straal van 100 meter van voor het publiek toegankelijke plaatsen waar evenementen, markten of kermissen plaatsvinden.

○ In het Waals Gewest

In **Philippeville** werd de APV onlangs gewijzigd (januari 2024, in werking getreden op 1 februari 2024), met betrekking tot de beschikkingen met betrekking tot de bedelarij. De oude beschikking voorzag in een principieel verbod op bedelen, als dit onder bepaalde voorwaarden gebeurde (agressief, met een gevaarlijke hond, door de beweging van voorbijgangers te belemmeren, ...). De nieuwe beschikking voorziet nu een principiële toelating ("Bedelen is toegestaan in het hele publieke domein, en permanent", art. IC.1.2.7-1, § 1 APV), tenzij het wordt uitgevoerd onder de voorwaarden die al eerder van kracht waren die echter, nauwkeuriger worden omschreven. We kunnen de hypothese naar voren brengen, zonder dat deze werd gecontroleerd, dat deze verandering zich heeft voorgedaan na het rapport van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en het eerder genoemde Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (zie *supra*, 3.2.1.).

In **Luik** bepaalt een specifiek politiereglement uit 2001 dat het bedelen wordt verdeeld per zones (14 zones die overeenkomen met politiezones), dagen (bedelarijverbod op zondag) en uren (van 7.00 uur tot 18.00 uur op weekdays, van 7.00 uur tot 18.00 uur, van 7 tot middag op zaterdag). Er wordt een maximum aantal bedelende personen op dezelfde plaats gesteld (twee personen op dezelfde plaats, vier personen per straat of plein). In **Charleroi** is in een gemeentelijke verordening uit 2013 ook een systeem van bedelzones en -uren (van 8.00 uur tot 18.00 uur) voorzien.

In **Andenne** geeft een verordening van het gemeentebestuur uit 2016 aan dat iemand die het bedelen herhaalt (verboden op bepaalde plaatsen en als dit gebeurt met een agressief dier of waarbij de voorbijgangersstroom wordt belemmerd) leidt tot een administratieve arrestatie tot de sluitingstijd van winkels of tot de aanvangstijd van voorstellingen, zonder echter de wettelijke tijdslimiet van twaalf uur te overschrijden⁹⁸. Het bevel verwijst echter niet naar het GAS-systeem,

⁹⁸ Er dient te worden opgemerkt dat artikel 31 van de wet van 5 augustus 1992 betreffende het politieambt bepaalt dat de administratieve aanhouding "nooit langer mag duren dan de tijd die de omstandigheden die haar rechtvaardigen, vereisen en in geen geval langer mag duren dan twaalf uur". Het feit dat in een gemeentelijk reglement een dergelijke

maar geeft aan dat politiestraffen van toepassing zijn (zie *supra*, I, 1.1 en 2.5).

In **Namen** verbiedt de APV bedelen binnen een straal van 20 meter van scholen, en binnen een straal van 10 meter van geldautomaten of bankinstellingen (art. 40*bis*, §5 tot 7). Artikel 40*bis*, § 8 bepaalt echter dat inbreuken op deze verboden bestraft kunnen worden met politiestraffen, waardoor de toepassing van de GAS a priori wordt uitgesloten.

In **Moeskroen** en **Bergen** wordt bepaald dat mensen die bedelen op het grondgebied van de gemeente de openbare orde niet mogen verstoren, noch de openbare veiligheid, rust of gezondheid in gevaar brengen (art. 106, § 1, APV en art. 48, § 1, APV).

In **Doornik** is bedelen verboden over de gehele lengte van de gevel van gebouwen waarin winkels en andere activiteiten zijn ondergebracht die toegankelijk zijn voor het publiek (art. 36, § 1, al. 2 APV).

In **Hoei** is het bedelen met minderjarige kinderen om medelijden te wekken verboden. Personen die de bepalingen inzake bedelarij overtreden, worden administratief aangehouden. De politie moet ook controleren of de beboete persoon al dan niet contact heeft met een Openbaar Centrum Maatschappelijk Welzijn, en zo niet, hen daarheen verwijzen om zijn rechten te verifiëren en een lijst van de belangrijkste diensten te ontvangen (art. 53 en 54 APV). De administratieve arrestatie van bedelende mensen en de verwijzing naar de sociale dienst zijn eveneens voorzien in **Seraing** (art. 23*bis*, § 4 en 5 APV). Bovendien is bedelen er verboden "ter gelegenheid van de volgende specifieke evenementen: het Waalse Festival, de Kerstmarkt, maar ook tijdens lokale festivals en kermissen, voor de duur en op de plaatsen in het publieke domein waar ze plaatsvinden" (art. 23*bis*, § 3 APV).

○ In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In **Brussel-Stad** verbiedt de gemeenteraadsverordening van 28 maart 2022 het bedelen met kinderen onder de 16 jaar op het hele grondgebied van de gemeente⁹⁹. De verordening wordt vooral gerechtvaardigd door te verwijzen naar de leerplicht die wordt opgelegd aan kinderen vanaf de leeftijd van 5 jaar en merkt op dat kinderen die hun ouders vergezellen, zijn onttrokken aan deze verplichting. Er worden ook overwegingen die verband houden met het welzijn van kinderen weerhouden, evenals het rekening houden met de hogere belangen van kinderen, die, in overeenstemming met het Verdrag inzake de rechten van het kind, voorrang moeten krijgen op alle andere overwegingen bij maatregelen die hen aangaan. Onder de redenen voor het reglement kunnen we ook lezen: "Gezien het feit dat uit het bovengenoemde politierapport van 3 maart 2022 blijkt [...] dat 83 gezinnen of 271 bedelaars van Roemeense afkomst (Roma) door de politiediensten werden geteld als professionele bedelaars op het grondgebied van onze zone, van

duur van twaalf uur wordt bepaald zonder dat wordt gepreciseerd dat deze duur in beginsel moet worden beperkt tot de duur die strikt noodzakelijk is om het met deze vrijheidsberoving beoogde doel te bereiken, is juridisch bedenkelijk.

⁹⁹ Het reglement werd opgeschort in mei 2022 op vraag van verschillende verenigingen: <https://www.liguedh.be/ville-de-bruxelles-le-reglement-anti-mendicite-pour-les-moins-de-16-ans-suspendu-par-la-region-bruxelloise/>. Het is op dit ogenblik het voorwerp van een hoger verzoek tot annulering voor de Raad van State (Zaak nr. G/A 236.981/XV-5160)

wie 10% minderjarig is en in het Hotel President logeerden (Samusocial) of op straat verbleven¹⁰⁰. Omdat de redenen voor het besluit expliciet verwijzen naar mensen van Roma-etniciteit met de Roemeense nationaliteit, bestaat het risico van directe discriminatie op basis van etnische afkomst en nationaliteit.

3.2.2. Kamperen in de openbare ruimte

Veel gemeenten verbieden kamperen in de openbare ruimte, in ieder geval buiten de daarvoor bestemde locaties of gebieden.

A priori is dit soort bepaling bedoeld om 'wild' kamperen in het algemeen te verbieden. Dit verbod brengt echter het risico met zich mee van indirecte discriminatie van daklozen die in openbare ruimtes kamperen om te rusten of te slapen, en die het doelwit zijn van politiecontroles die tot doel hebben hen uit te zetten. Bovendien brengt dit soort voorzieningen ook het risico met zich mee van discriminatie van woonwagenbewoners, die niet op het grondgebied van een gemeente mogen verblijven.

Opgemerkt moet worden dat enkele zeldzame gemeenten terreinen ter beschikking stellen die specifiek aan de woonwagenbewoners worden gesteld. Deze zijn onderworpen aan specifieke regelgeving, in het bijzonder met betrekking tot de registratie van mensen die er verblijven, de mogelijkheid voor de politie om op elk moment toegang te krijgen tot het terrein, of de mogelijkheid om iemand uit te zetten die de openbare orde zou verstoren. Dit is bijvoorbeeld het geval in Namen, waar het Algemeen Reglement voor de opvang van Woonwagenbewoners een reeks regels bevat voor de bezetting van gemeentegrond en het kamperen daarbuiten verbiedt, of zelfs in Doornik, waar de APV specifieke beschikkingen voorziet (Titel VI van de APV: "Over het verblijf van nomaden").

In de gemeenten Philippeville en Viroinval, die een gemeenschappelijk APV hebben, is de formulering van de bepaling die kamperen op gemeentelijk grondgebied verbiedt specifiek, en op een bijzonder stigmatiserende manier, gericht op "nomadische stammen of families", die een risico met zich meebrengen van directe discriminatie van Woonwagenbewoners (zie *infra*, 3.2.2).

- *Risico op directe discriminatie*

○ In het Vlaamse Gewest

In **Antwerpen** is het verboden om te kamperen of een woonwagen op te zetten buiten gemeentelijke campings (waar ruimte voor langere tijd beschikbaar is) of openbare terreinen bestemd voor het stallen van caravans. Artikel 95bis van de APV bepaalt dat het verboden is "een slaapplek in te richten op de openbare ruimte, waardoor de openbare orde wordt verstoord". Onder inrichten van een slaapplek wordt onder meer verstaan: gebruik maken van materiaal om

¹⁰⁰ Kort na de aanvaarding van dit reglement heeft de burgemeester de centrale plaats bevestigd van dit element in de motivering van het reglement waarbij hij in de pers verklaarde "Laten we eerlijk zijn, het is voornamelijk met de Roma-gemeenschap dat er een probleem is op dit niveau", Bosco d'Otreppe "Ja de Stad Brussel moet de bedelarij met kinderen verbieden. Gesprek met Philippe Close" La Libre 5 mei 2022. Online: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/05/05/oui-la-ville-de-bruxelles-devait-interdire-la-mendicite-avec-enfants-22VKMS3IKZCIZPIRH7D4UN7WGU/>

het slapen te vergemakkelijken zoals het plaatsen van een tent of een constructie met gelijkaardige functie". Deze bepaling lijkt, door de bewoordingen ervan, in de eerste plaats gericht te zijn op daklozen die zich in geïmproviseerde onderkomens in openbare ruimtes vestigen, waardoor het risico bestaat van directe discriminatie van mensen op basis van rijkdom en sociale toestand of afkomst.

- **In het Waals Gewest**

Artikel IC.7.1.5.7-1 van de APV van **Philippeville** en **Viroinval** bepaalt dat, behalve in geval van overmacht of voorafgaande schriftelijke toestemming van de burgemeester, nomaden niet langer dan 24 uur op de openbare weg mogen parkeren met caravans, woonwagens of stacaravans. De tweede paragraaf van de verordening bepaalt dat: "Elke stam (*sic!*) of familie van nomaden die zich vestigt, verplicht is de politie bij aankomst op de hoogte te stellen." De verordening specificeert dat deze bepalingen niet van toepassing zijn op de terreinen ingericht die door de gemeente is om nomaden te huisvesten. Door de formulering ervan brengt de bepaling het risico met zich mee van directe discriminatie van Woonwagenbewoners op basis van sociale toestand of afkomst.

In **Seraing** is het parkeren van aanhangwagens, caravans en soortgelijke voertuigen verboden op de openbare weg, en algemener op elk openbaar terrein, gedurende meer dan vierentwintig uur, behalve op de daartoe voorziene plaatsen (art. 10 RGP). Het kampeerverbod is alleen van toepassing in parken en multi sportterreinen in de open lucht (art. 171 RGP).

- **Risico op indirecte discriminatie**

- **In het Vlaamse Gewest**

In **Mechelen** geldt het verbod om zonder toestemming langer dan 24 uur in een mobiel onderkomen te verblijven ook op privégrond met betrekking tot caravans of mobilehome (art. 189 APV), wat een risico met zich meebrengt van indirecte discriminatie ten opzichte van woonwagenbewoners die een akkoord bereiken met de eigenaar van privé terrein.

3.2.3. Privébezettingen van het openbaar domein

Uit de geanalyseerde regelgeving komt herhaaldelijk het verbod op particuliere inname van het openbaar domein zonder voorafgaande toestemming van de gemeente naar voren. Deze beschikking kan zowel gelden voor rechtspersonen (handelaars die terrassen plaatsen, bouwbedrijven) als voor particulieren (verhuizingen, werken, leveringen). De gemeenten specificeren de vergunningsprocedure als het gaat om bezetting door bedrijven die terrassen plaatsen op openbaar terrein (bepaalde gemeenten voorzien specifieke regelgeving betreffende terrassen, soms met esthetische eisen zoals in het centrum van Doornik), of om een bezetting omwille van werkzaamheden in privéruimte die 'overloopt' naar de openbare ruimte. Sommige gemeenten voorzien in de betaling van een vergoeding voor deze privébezettingen van de openbare ruimte, zoals in Moeskroen of Waterloo. Over het algemeen verbieden gemeenten elk privégebruik van de openbare ruimte, zonder rekening te houden met de mogelijke gevolgen van een dergelijke bezetting voor de openbare orde. In bepaalde gemeenten, zoals Vilvoorde, wordt bepaald dat deze toe-eigening verboden is zolang ze een risico kan opleveren voor de veiligheid

of voor de doorgang van andere gebruikers van de openbare ruimte.

Net als het verbod op kamperen, brengt het verbod op privébezetting van het openbaar domein het risico met zich mee van indirecte discriminatie op basis van rijkdom en sociale toestand of afkomst als het wordt toegepast op daklozen die op straat leven vanwege hun installatie of de installatie van hun bezittingen in het openbare domein. Dit soort toepassing past dan in het lokale beleid van criminalisering van dakloosheid, waarvan het principe regelmatig aan de kaak wordt gesteld door actoren op het terrein (zie punt 2.2. van hoofdstuk III voor een recent voorbeeld in de gemeente Namen). Onlangs hebben de NGO's Housing Rights Watch en FEANTSA (European Federation of National Associations Working with the Homeless) een rapport gewijd aan de analyse van beleid om dakloosheid in Europa te criminaliseren. Wat België betreft richt het rapport zich vooral op administratieve bepalingen die bedelen of urineren op straat verbieden. De auteurs, Cory Potts en Lucie Martin, benadrukken de gevaren van dit beleid en de tegenstrijdigheid ervan met de mensenrechten (Housing Rights Watch, FEANTSA, 2023: 75-90). De bevindingen die zij naar voren brengen lijken ons te kunnen worden omgezet naar het gebruik van het verbod op de inname van het openbaar domein dat wordt ingeroepen tegen daklozen.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Zaventem** bepaalt artikel 31 van de APV dat het verboden is "op hinderlijke wijze een publiek toegankelijke ruimte te gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor deze ruimte bestemd is". Deze bepaling met vage bewoordingen brengt het risico met zich mee van indirecte discriminatie van mensen op straat die bijvoorbeeld de portieken bezetten van gebouwen die, zonder zich in de openbare ruimte te bevinden, voor het publiek toegankelijk zijn.

In **Maasmechelen** is het verboden "zich op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden in of op een voor publiek toegankelijke ruimte, waaronder een portaal, foyer, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling en dit te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de ruimte bestemd is" (art. 19 van de AVP). Dit besluit brengt het risico met zich mee van discriminatie op grond van sociale toestand of afkomst als zij zou worden toegepast op daklozen die zich in de openbare ruimte bevinden en hun toevlucht zoeken onder/naast straatmeubilair of in de ingangen van gebouwen. Bovendien brengt het een risico met zich mee van indirecte discriminatie op grond van leeftijd als het specifiek zou worden toegepast op jongeren die op straat rondhangen (*hangjongeren*) op grond van hun enige "vervelende" aanwezigheid op deze plaatsen. Bovendien brengt ze een risico van indirecte discriminatie op grond van leeftijd met zich mee indien ze specifiek zou worden toegepast op jongeren die op straat rondhangen enkel op basis van hun "hinderlijke" aanwezigheid op deze plaatsen. In dezelfde gemeente voorziet een gemeentelijk reglement van 5 mei 2020 in de plaatsing van vaste camera's in de openbare ruimte en beoogt met name "de objectieve observatie van overlastproblemen, de preventieve aanpak ervan en de detectie van daders, slachtoffers en getuigen" mogelijk te maken. Het reglement voorziet in de plaatsing van camera's voor tijdelijke periodes in de openbare ruimte, met een vergunning tot plaatsing geldig tot 2025. In november 2023 zijn er 29 nieuwe camera's in de openbare ruimte geplaatst. Hoewel het reglement geen bepalingen bevat over verboden of vergunningen, kan het nuttig zijn bij het beoordelen van mogelijk discriminerende maatregelen op het gebied van de openbare veiligheid. Afhankelijk van

de locatie waar de camera's worden geplaatst en het soort overtredingen dat wordt aangepakt, brengt het reglement immers een risico van discriminatie van jongeren met zich mee, aangezien het prioritair is om hen aan te pakken, voornamelijk in de strijd tegen *hangjongeren*.

Net als andere gemeenten heeft de gemeente **Beersel** een reglement inzake buitenspelen, dat voetgangers en het verkeer niet mag hinderen. Artikel 3.2.2 van het Algemeen Reglement (APV) bepaalt ook dat spelen die aanleiding kunnen geven tot samenscholing verboden zijn, tenzij met voorafgaande toestemming. Deze bepaling brengt het risico met zich mee prioritair toegepast te worden op jongeren die teamsporten beoefenen die samenscholingen veroorzaken, zoals voetbal op een openbaar plein.

- **In het Waals Gewest**

In **Bastenaken** verbiedt artikel 34, § 3, 2, van het Algemeen Reglement (APV) het liggen op openbare banken op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Een dergelijk verbod brengt het risico met zich mee van indirecte discriminatie van daklozen die op openbare banken slapen.

- **In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

Artikel 44 van de **Brusselse** APV, dat geldt voor alle 19 gemeenten, bepaalt dat het verboden is om in de openbare ruimte, zelfs gedeeltelijk, de toegang tot openbare of particuliere gebouwen of de beweging van voorbijgangers te belemmeren.

Omdat de bepaling betrekking heeft op daklozen die slapen in portalen van gebouwen of op een deel van de openbare ruimte (stoepen, pleinen), brengt deze het risico met zich mee van indirecte discriminatie van mensen op grond van hun rijkdom en sociale status.

3.2.4. Consumptie van alcohol in de openbare ruimte

Een terugkerend verbod, in de vorm van een beschikking van de APV, of in de vorm van een politieverordening, betreft het gebruik van alcohol op straat¹⁰¹. Het kan de vorm aannemen van een verbod op de consumptie van alcohol in bepaalde specifieke buurten, bijvoorbeeld een afgebakend gebied in het stadscentrum (Gent en Bergen). Het kan ook verboden zijn tijdens bepaalde uren, zoals in Blankenberge, waar het gebruik van alcohol op straat verboden is tussen middernacht en 8.00 uur, of in Knokke tussen 22 uur en 10 uur. Mechelen combineert een

¹⁰¹ Het verbod op alcoholgebruik op straat moet onderscheiden worden van dronkenschap op de openbare weg. Het tweede is een strafrechtelijke overtreding bedoeld in artikel 1 van het wetsdecreet van 14 november 1939 betreffende de bestrijding van dronkenschap (*B.S.* 18 november 1939), dat bepaalt dat iedereen die op een openbare plaats in staat van dronkenschap wordt aangetroffen, wordt bestraft met een boete of zelfs een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand in geval van een tweede inbreuk binnen een jaar na een tweede veroordeling voor dezelfde feiten. De beschikking bepaalt ook dat een persoon die in staat van dronkenschap wordt gearresteerd, gedurende twaalf uur administratief kan worden aangehouden, "onder de verantwoordelijkheid van een ambtenaar van de administratieve politie, als hij wanorde, schandaal of gevaar veroorzaakt voor anderen of voor zichzelf". Wat betreft de vraag naar de evenredigheid van een algeheel verbod op de consumptie van alcohol in de publieke opinie en over het begrip "verkapte algemeen verbod" waarop de Raad van State heeft gewezen, verwijzen wij naar het deel van het rapport dat gewijd is aan de jurisprudentie van de Raad van State. Raad van State over bedelen (deel I, 1.5.2). Ten slotte moet worden opgemerkt dat het wetsvoorstel van 23 oktober 2024 beoogt van dronkenschap op de openbare weg een nieuw gemengd misdrijf te maken, dat ook met een GAS wordt bestraft. Wetsvoorstel van 23 oktober 2024, *op.cit.*, art. 3.

totaalverbod op het gebruik van alcohol buiten cafeterrassen of andere toegestane plaatsen tussen 24.00 uur en 08.00 uur, met een totaalverbod op het bezitten of gebruik van alcohol op straat als het bezit en de consumptie de openbare orde verstoort of de openbare veiligheid in gevaar brengt, of leidt tot publieke overlast¹⁰². Het verbod kan zich richten op het bezit van alcohol (dus onrechtstreeks het gebruik ervan) of bepaalde drank uitsluiten van het verbod: in Ottignies-Louvain-la-Neuve is het verbod op alcoholgebruik dat van toepassing is op de universiteitsruimte tijdens studentenfestiviteiten niet van toepassing op bier. In zeldzamere gevallen kan dit soort verbod de vorm aannemen van een totaal verbod op openbare ruimtes. Dit is het geval in Anderlecht, Verviers, Seraing en Hoei, waar de consumptie van alcohol (of een bedwelmende drank in Hoei) in de openbare ruimte op elk moment op het gehele grondgebied van de gemeente verboden is, met uitzondering van de terrassen van horecagelegenheden tijdens hun openingstijden en tijdens evenementen die zijn goedgekeurd door de plaatselijke overheden.

Het alcoholverbod op straat is daarom doorgaans gericht op bepaalde vormen van alcoholgebruik, en niet op het gebruik als zodanig. Dit soort maatregelen brengt het risico met zich mee van indirecte discriminatie op basis van vermogen, of sociale toestand of afkomst terwijl deze waarschijnlijk vooral van toepassing zullen zijn op mensen die over beperkte middelen beschikken en op mensen in precare omstandigheden. Vervolgens dreigt het vooral daklozen te treffen die op straat alcohol gebruiken, waardoor het criterium vermogen wordt gekruist met dat van sociale toestand. Sterker nog, mensen met beperkte middelen, bestaansonzekere mensen of daklozen gebruiken over het algemeen geen drankjes op de terrassen van cafés en restaurants, die duurder worden verkocht dan in winkels. Waarschijnlijk gebruiken zij ook geen alcoholische drank die wordt verkocht tijdens evenementen die in het openbare domein worden georganiseerd (festivals, kerstmarkten). In dit opzicht voorzien gemeenten over het algemeen in een uitzonderingsprocedure op het verbod op alcoholgebruik op de openbare weg, met de bedoeling deze praktijk alleen toe te staan in het kader van deze georganiseerde evenementen.

Ten slotte zal er voor alcoholverslaafden een risico bestaan op indirecte discriminatie op basis van hun gezondheidstoestand (een criterium dat waarschijnlijk aan de twee voorgaande zal worden toegevoegd en het risico van intersectionele indirecte discriminatie met zich meebrengt). Voor het Waals Gewest stellen we een tegenstrijdigheid vast tussen dit soort maatregelen en de aanbevelingen van de Economische, Sociale en Milieuraad van Wallonië (CESE Wallonië). In zijn initiatiefadvies over de Waalse exit strategie voor dakloosheid van februari 2023 nodigt CESE Wallonië de overheden uit om "het interventiebeleid aan te passen aan de doelgroepen, met bijzondere aandacht voor specifieke kwesties (verslaving, geestelijke gezondheid)" (CESE Wallonië, 2023: 9). Meer uitzonderlijk brengt dit verbod in Brussel het risico van directe discriminatie met zich mee, gezien de formulering die wordt gebruikt in de motivering van het burgemeestersbesluit (zie *infra*, 3.2.2).

- Risico op directe discriminatie

¹⁰² Wat betreft de vraag naar de evenredigheid van een volledig verbod op de consumptie van alcohol in de publieke opinie en over het begrip "verkapt algemeen verbod" waarop de Raad van State heeft gewezen, verwijzen wij naar het deel van het rapport dat gewijd is aan de jurisprudentie van de Raad van State. Raad van State over bedelarij (deel I, 1.5.2).

- **In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

In **Brussel-Stad** verbiedt de verordening van 2 oktober 2023 met betrekking tot de consumptie van alcohol in de openbare ruimte elke consumptie van alcohol op straat, dag en nacht, in een gebied dat in het bijzonder de wijken Alhambra en Diksmuide omvat, om de overlast veroorzaakt door samenkomsten van mensen onder invloed van alcohol te bestrijden. De verordening specificeert duidelijk dat de mensen op wie de maatregel betrekking heeft "een laagdrempelig en onzeker publiek vormt dat vaak – naast hun verslavingen – psychiatrische of soortgelijke stoornissen vertoont die toegang vereisen tot psychologische, medische en sociale bijstandsdiensten". Ook heeft het gemeentebestuur "aan maatschappelijk werkers en buurtcomités voorgesteld dat het niet gaat om het opleggen van een boete aan mensen die na het werk op een bankje een fles wijn drinken, maar dat "Het verbod vooral gericht is op dakloze mensen" (Grymonprez et alii., 2022: 556). Het is dus een sanctiemaatregel (er is voorzien in een GAS bij inbreuk) die specifiek gericht is op mensen op basis van hun vermogen (mensen in precare omstandigheden) en, voor sommigen van hen, hun gezondheidstoestand (verslaving aan alcohol), en/of hun sociale toestand (dakloze mensen).

Het **arrest van de Brusselse minister-president** van 2 april 2024¹⁰³ voorziet in een verbod op de verkoop van alcoholische dranken om mee te nemen van 22.00 uur tot 06.00 uur, zeven dagen per week, met uitzondering van bars, restaurants en leveringsdiensten. Het voorziet ook in een totaalverbod op de consumptie van alcohol op de openbare weg, vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week, in vijftien wijken van het Gewest waar overlast en geweldplegingen worden vastgesteld als gevolg van het alcoholgebruik op straat, inclusief bepaalde wijken van de gemeenten Brussel-stad en Anderlecht.

- Risico op indirecte discriminatie

- **In het Vlaamse Gewest**

In **Oostende** specificeert de APV dat het verbod op alcoholgebruik op straat enkel geldt als het de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren.

In **Vilvoorde** geldt het verbod op de consumptie van alcohol in de openbare ruimte enkel tussen 22.00 uur en 07.00 uur (art. 4.4.2).

- **In het Waals Gewest**

In **Charleroi** specificeert artikel 28 van de APV dat de vaststelling van de inbreuk van alcoholconsumptie in een openbare ruimte leidt tot "de onmiddellijke inbeslagname of vernietiging van de alcoholische drank die de inbreuk vormen".

In **Luik** voorziet het reglement betreffende de consumptie van alcoholische drank in de openbare ruimte, als uitzondering op het principiële verbod, in het drinken van alcohol op de openbare weg, in gematigde hoeveelheden, vergezeld van 'een maaltijd'.

¹⁰³ Zie supra 2.1.

3.2.5. Druggerelateerd gedrag

Verschillende gemeenten hebben specifieke regels aangenomen die gericht zijn op drugsgerelateerd gedrag. Omdat drugsverslaving vergelijkbaar is met een ziekte, kunnen deze specifieke sancties vanuit een gezondheidsperspectief worden geanalyseerd.

- Risico op directe discriminatie

○ In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest

Het bovengenoemde **besluit van de Brusselse minister-president** van 2 april 2024 bepaalt in artikel 6 dat het "verboden is de openbare ruimte en alle aangrenzende ruimten die voor het publiek toegankelijk zijn (bijv. portalen, ingangen van gebouwen) te betreden met als enig doel de aankoop van illegale drugs, al dan niet tegen betaling". Het artikel heeft onder meer betrekking op de volgende gevallen: "het veroorzaken van overlast in verband met het zoeken naar verkopers of tussenpersonen voor de aankoop van illegale drugs; het zich bevinden op openbare plaatsen of daaraan grenzende ruimten, zoals de portalen van winkeliers en particulieren, met als enig doel de aankoop of het zoeken van illegale drugs; het wisselen van geld op straat met het oog op de aankoop van illegale drugs". Deze bepaling, die geïnspireerd lijkt op de bepaling die in 2014 al in de APV van Antwerpen was opgenomen, richt zich specifiek op druggebruikers. Deze bepaling volgt op de sterke toename van de verkoop en het gebruik van illegale drugs op straat in Brussel, met name crack, een zeer verslavende stof waarvoor momenteel geen vervanging bestaat.

○ In het Vlaamse Gewest

Artikel 666 van de APV van **Antwerpen** verbiedt het feit zich op straat te bevinden met als doel illegale drugs te kopen. De gedragingen die hier onder vallen, zijn onder andere rondhangen op straten, pleinen, parken of in gebieden grenzend aan openbare ruimtes, zoals portalen van gebouwen; het aanspreken van voorbijgangers om het zoeken naar of kopen van illegale drugs te vergemakkelijken; het voortdurend trekken van de aandacht van voorbijgangers, ongeacht of ze drugs verkopen, met tekens, gebaren en lawaai; of het veroorzaken van geluidsoverlast door luidruchtige discussies en meningsverschillen tijdens transacties. De beschreven gedragingen lijken overeen te komen met aankoop situaties van mensen die verslaafd zijn aan de verkochte middelen. Door geen onderscheid te maken tussen recreatief gebruik en gebruik in verband met verslaving, brengt het artikel het risico met zich mee van directe discriminatie op basis van de gezondheidstoestand van gebruikers, waarbij de laatstgenoemde categorie waarschijnlijk sterker wordt getroffen door deze maatregel. Aangezien verslaving vaker voorkomt onder kansarme groepen, waaronder mensen die op straat leven, bestaat er een risico op intersectionele discriminatie op basis van criteria zoals gezondheid, welvaart en sociale status.

Een soortgelijke bepaling bestaat in **Kortrijk**, die eveneens het zich op de openbare weg verbiedt met als enig doel de verkoop van illegale drugs (art. 159^{quater} APV). Deze laatste bepaling lijkt ons het wettelijk kader van de GAS te overschrijden, aangezien de verkoop van verdovende middelen een (niet-gemengd) strafbaar feit is, dat reeds strafbaar is gesteld door de Wet op

verdovende middelen¹⁰⁴.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In **Etterbeek** voorziet een politieverordening van de burgemeester van 23 februari 2024 in de "opsluiting" van personen die geen "werkelijke en actuele gebruiker" van de MIVB zijn, in bepaalde afgebakende zones in het metrostation Merode. De toegang tot andere delen van het station is hun verboden. Dit bevel wordt uitgevaardigd om redenen die verband houden met de openbare veiligheid van de gebruikers en de buurt, met name kinderen en jongeren die naar nabijgelegen scholen gaan. Het richt zich specifiek op druggebruikers die drugs gebruiken in het metrostation, er slapen of er bedelen. De inleiding van het bevel stelt dat de maatregel, om doeltreffend te zijn, "gericht moet zijn tegen elke persoon die zich duidelijk niet in de lokalen bevindt, volgens de beoordeling van de politiediensten of de bestuurlijke politieautoriteit, om als passagier van het openbaar vervoer gebruik te maken; overwegende dat onderuitgezakte, slungelige of slapende personen uitdrukkelijk en objectief worden beoogd" De norm brengt het risico van directe discriminatie op grond van vermogen, sociale status en gezondheidstoestand met zich mee.

3.2.6. Zijn behoefte doen in de openbare ruimte

Gemeenten hebben doorgaans een bepaling in hun APV die het doen van de behoefte (urineren, poepen of braken) in de openbare ruimte verbiedt. Het verbod om op straat zijn behoefte te doen vloeit voort uit de openbare netheid, waarvan we hebben gezien dat het een van de klassieke componenten van de openbare orde is (*supra*, I, 1.1).

Dit verbod en de daaraan verbonden sanctie vormen echter waarschijnlijk indirecte discriminatie op basis van de criteria van vermogen en sociale toestand, als we denken aan precare mensen die niet noodzakelijkerwijs toegang hebben tot toiletten in horecagelegenheden (ongeacht of hen de toegang wordt geweigerd of betalend is) of aan mensen in precare huisvestingssituaties, die, omdat ze het grootste deel van de tijd op straat leven, vaak geen ander alternatief hebben dan hun behoefte te doen in de openbare ruimte. Vooral daklozen lopen het risico het doelwit te worden van dit verbod (Damon, 2023: 108-113). Het verbod om zijn behoefte te doen in de openbare ruimte kan ook een indirecte discriminatie vormen op basis van gezondheidstoestand (we denken

¹⁰⁴ Wet van 21 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen (B.S. 6 maart 1921) en Koninklijk Besluit van 6 september 2017 houdende regeling van verdovende middelen, psychotrope stoffen (B.S. 26 september 2017). Wat drugsgeschillen betreft, moet worden opgemerkt dat veel gemeenten in het APV een verbod op het bezit of gebruik van lachgas op hun grondgebied opnemen. In maart 2024 heeft een koninklijk besluit deze bevoegdheid echter uitgesloten van het domein van de GAS, en in plaats daarvan de voorkeur gegeven aan een strafrechtelijke behandeling. Deze maatregel is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van consistentie, door alle drugsgeschillen op strafrechtelijk niveau te groeperen (Koninklijk Besluit van 11 maart 2024 betreffende het misbruik van lachgas, B.S., 29 maart 2024). Ten tijde van de analyse van het AVP hadden nog niet alle gemeenten hun regelgeving in overeenstemming gebracht met het koninklijk besluit. Over de kwestie van het verbruik van lachgas in een stedelijke context (in het BHG), zie de studie uitgevoerd door Frédérique Bawin & Jean-Lionel Lacour voor het Observatorium safe.brussels, beschikbaar op: <https://safe.brussels/nl/recreatief-gebruik-van-lachgas-de-openbare-ruimte-het-bhg>

aan mensen die lijden aan incontinentieproblemen), of zelfs op basis van geslacht (we denken aan vrouwen, voor wie het moeilijker is om hun behoefte doen in de openbare ruimte). Deze verschillende criteria kunnen samen in één persoon worden aangetroffen, wat het risico van intersectionele discriminatie met zich meebrengt.

Over het algemeen dreigt dit verbod indirecte discriminatie te veroorzaken tegen degenen die geen of minder toegang hebben tot toiletten in de openbare ruimte. Dit is echter essentieel, omdat "zich in de onmogelijkheid bevinden om zijn behoefte te doen zonder de sociale conventies te schenden die deze daad omringen, een schending is van het recht om met waardigheid aan het sociale leven deel te nemen"¹⁰⁵ (Canham, 2014: 4). In het Brussels Gewest heeft een recente studie uitgevoerd aan de ULB (HyPer-project gefinancierd door Innoviris) het fenomeen van wateronzekerheid benadrukt, waarbij werd gewezen op ongelijkheden in de gedifferentieerde toegang tot water, inclusief de toegang tot sanitaire voorzieningen¹⁰⁶.

We moeten hier een reglement aanhalen dat, hoewel buiten het strikte kader van de analyse van regelgeving in verband met de GAS, onze aandacht trok, omdat deze interessant blijkt te zijn in het tegengaan van het gebrek aan toegang tot sanitaire voorzieningen in de openbare ruimte. Het werd op 25 april 2023 door de gemeente Etterbeek aangenomen en voorziet in de toekenning van een bonus aan handelaars als onderdeel van de toegang en gratis ter beschikking stellen van sanitaire voorzieningen aan het publiek. Er wordt jaarlijks een bedrag van 700 euro toegekend, op voorwaarde dat de toegang tot sanitaire voorzieningen voor iedereen zonder onderscheid gegarandeerd is en dat er toegang voor PBM wordt voorzien. Ten slotte bepaalt het reglement dat er geen betaling kan worden gevraagd van mensen die gebruik maken van de toiletten.

- Risico op indirecte discriminatie

o In het Waals Gewest

In **Hoei** vormt het zich ontlasten in de buurt van inrichtingen waar levensmiddelen worden vervaardigd, verkocht of geconsumeerd een verzwarende omstandigheid van de inbreuk (art. 83 APV).

3.2.7. Aanplakking

Aanplakking in het publieke domein is in principe verboden of onderworpen aan toestemming. Sommige gemeenten, zoals Antwerpen of Namen, bieden speciale ruimtes voor tentoonstellingen. Het verbod of de beperking van aanplakking, vooral in de eigen woning, zou echter een bron van indirecte discriminatie kunnen zijn, aangezien het op verschillende mensen zou worden toegepast, afhankelijk van de politieke, vakbonds- of religieuze inhoud van de poster.

Deze bepalingen worden daarom geanalyseerd aan de hand van discriminatiecriteria op basis van

¹⁰⁵ Vrije vertaling van het Engels

¹⁰⁶ Zie gemeenschappelijk persbericht van HyPer-ULB, IDR, Peesy van 28 juni 2021: <https://msh.ulb.ac.be/storage/medias/1678112721-cp-le-manque-de-toilettes-publiques-a-bruxelles-vecteur-dinegalites-juin-2021.pdf>.

politieke, vakbonds-, religieuze of filosofische overtuigingen. Dergelijke discriminatie is al geverifieerd. In het Brusselse Gewest verwijderden verschillende gemeenten bijvoorbeeld tijdens de eerste inperking in het voorjaar van 2020 spandoeken ter ere van Adil, een jonge Anderlecht-inwoner die stierf nadat hij tijdens een achtervolging werd aangereden door een politieauto. Bij deze gelegenheid heeft de politie van Etterbeek vaststellingen gedaan op basis van artikel 38 van het Brussels APV, dat aanplakking zonder voorafgaande toestemming van de gemeente verbiedt, zelfs in de eigen woning¹⁰⁷. Omgekeerd werden in dezelfde periode posters met steunbetuigingen voor verzorgend personeel in de ramen van huizen geplaatst en getolereerd, ondanks hun zichtbaarheid vanuit de openbare ruimte.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Antwerpen** bepaalt artikel 57 van de APV dat het aanplakken verboden is buiten de borden die de stad daartoe heeft voorzien. Artikel 64 bepaalt tevens dat het mogelijk is om een affiche op een gebouw aan te brengen, als de eigenaar van het gebouw daar toestemming voor heeft gegeven. Dezelfde mogelijkheid bestaat in **Genk**.

In **Dendermonde** kan de toestemming tot aanplakken op een gebouw ook gegeven worden door de huurder of gebruiker van het gebouw (art. 2.11.1). Artikel 2.11.5. geeft aan dat als er discriminerende of illegale teksten of afbeeldingen op privéterrein worden geplaatst, de burgemeester de nodige bestuurlijke maatregelen neemt om deze te laten verwijderen, zo mogelijk op kosten van degene die deze heeft geplaatst of die verantwoordelijk is voor de publicatie. Het lijkt erop dat dit soort bepalingen de burgemeester (te) veel discretionaire bevoegdheid geven bij het bepalen van wat discriminerende of illegale plaatsingen zijn.

In **Aalst** is het aanplakken in de openbare ruimte of zichtbaar vanuit de openbare ruimte onderworpen aan de voorafgaande toestemming van de burgemeester, met uitzondering van 'posters die uitsluitend religieuze of filosofische overtuigingen uitdrukken, op voorwaarde dat ze worden geplaatst op gebouwen die voor dit doel bestemd of uitgerust zijn, op regelmatig toegestane reclamestructuren.' (art. 5 APV).

In **Beersel** is voor elk aanplakken op de openbare weg een voorafgaande toestemming vereist. Artikel 2.8.1, § 4 APV voorziet echter in een apart regime met betrekking tot de verspreiding van geschriften op straat. Het artikel verbiedt de verspreiding op straat van geschriften die een commercieel of professioneel karakter hebben, maar specificeert dat dit verbod niet van toepassing is op geschriften en drukwerk van politieke, filosofische, religieuze, wetenschappelijke, culturele, sociale, sportieve of folkloristische aard. Door de inhoud lijkt de bepaling het risico van discriminatie op grond van de inhoud van het verspreide geschrift te voorkomen.

In **Kortrijk** bepaalt de APV dat de inhoud van posters de openbare orde, de openbare veiligheid, de openbare vrede en de goede zeden niet in gevaar mag brengen (art. 34).

¹⁰⁷ Zie website vereniging Secours Rouge: <https://secoursrouge.org/belgique-la-police-veut-faire-enlever-une-banderole-reclamant-la-justice-pour-adil/>.

- **In het Waals Gewest**

Artikel 117 van de APV van **Ottignies-Louvain-La-Neuve** bepaalt dat elke vertoning onderworpen is aan voorafgaande toestemming, die 40 dagen op voorhand moet worden aangevraagd. Het artikel brengt het risico met zich mee van indirecte discriminatie bij weigering op basis van de politieke of vakbonds inhoud van het aanplakbiljet.

- **In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

Artikel 55, § 3, van de **Brusselse** APV bepaalt dat het "verboden is om spandoeken, vlaggen, lichtslingers, spandoeken of enig ander toestel op de gevels van gebouwen te plaatsen of over de openbare weg te hangen zonder de toestemming van de bevoegde autoriteit".

3.2.8. Betogingen en bijeenkomsten

Bijeenkomsten en betogingen zijn doorgaans onderworpen aan voorafgaande toestemming van de gemeentelijke autoriteiten. Deze toestemming moet vooraf worden aangevraagd, de termijnen variëren van gemeente tot gemeente (ze kunnen variëren van 4 tot 10 werkdagen in Hasselt of Vilvoorde, tot 60 dagen in Nassogne). De gemeente Hasselt bepaalt in haar reglement dat deelname aan een niet toegelaten betoging of samenkomst verboden is.

Met uitzondering van enkele zeldzame gemeenten (zoals in Oostende, waar de regelgeving op het gebied van bijeenkomsten enkel de vergunningen voor festivals of beurzen omvat), heeft deze vergunningsprocedure betrekking op alle soorten bijeenkomsten, zowel feestelijk als politiek, religieus, cultureel of sportief. In Mechelen is de aanvraag tot toelating enkel nodig voor evenementen (betogingen of andere) die meer dan 50 personen samenbrengen. In Namen legt de procedure voor het aanvragen van een vergunning dezelfde termijn op voor alle soorten evenementen: de aanvraag moet 3 maanden vóór het evenement via een onlineformulier naar de gemeente worden gestuurd. Dit formulier vereist echter dat men de aard van het evenement waarvoor toestemming wordt gevraagd, kiest en onderscheidt drie soorten: feestelijk/cultureel, sportief of protest.

Als redenen die verband houden met de openbare orde een weigering van toestemming kunnen rechtvaardigen, sluiten ze niet het risico uit van indirecte discriminatie die zou kunnen bestaan als de weigering wordt gegeven op basis van de mensen die het toestemmingsverzoek indienen of het voorwerp, politiek, vakbonds- of zelfs religieus van de geplande bijeenkomst.

Hoewel de gemeentelijke reglementen doorgaans geen eisen stellen aan de inhoud van bijeenkomsten en betogingen, worden deze in zeldzame gevallen wel geregeld. De APV van Bergen richt zich op elke organisatie op een openbare plaats van betogingen die discriminatie, haat of geweld tegen een persoon, een groep, een gemeenschap of leden van die gemeenschap bepleit of aanzet - dit vanwege geslacht, seksuele oriëntatie, burgerlijke staat, geboorte, fortuin, leeftijd, geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of fysieke eigenschap zijn verboden (art. 6).

Daarnaast hebben verschillende gemeenten, naast betogingen en bijeenkomsten waarvoor

voorafgaande toestemming vereist is, normen aangenomen die "spontane" bijeenkomsten in de openbare ruimte soms aanzienlijk beperken. Deze specifieke regels, soms beperkt tot bepaalde delen van de betrokken gemeenten, vaak gerechtvaardigd door de noodzaak om de overlast van deze bijeenkomsten te bestrijden, en vaak vaag geformuleerd, lijken zich specifiek op jongeren te richten. Ze vormen dan ook directe discriminatie op grond van leeftijd.

- Risico op directe discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Aalst** werden in november 2023 drie burgemeestersbesluiten aangenomen. Ze voorzien respectievelijk in een 24-uursverbod op alcoholgebruik op straat, een verbod op het verblijf van meer dan vier personen in de openbare ruimte en staan systematische identiteitscontroles door de politie toe. Deze besluiten zijn geografisch beperkt tot drie sectoren (KRO, stationsbuurt en Watertoren) en volgen op verschillende aanslagen en klachten van buurtbewoners over "geluidsoverlast, het dumpen van afval, vandalisme, dronkenschap, verbaal en fysiek geweld", evenals "verdachte feiten zoals het gebruik of de verkoop van drugs of alcohol". De reden voor het samenscholingsverbod is onder meer de intensieve activiteit van hangjongeren. In de pers legt de burgemeester uit dat "dit vaak jongeren zijn die 's nachts rondhangen en overlast veroorzaken. Sommigen komen uit Brussel, anderen uit de buurt." In iets minder dan een maand tijd werden 32 GAS uitgevaardigd tegen jongeren tussen de 15 en 29 jaar¹⁰⁸.

Oorspronkelijk aanvaard voor een periode van twee maanden, werd deze verlengd tot 30 juni 2024. Het verbod op samenscholingen van meer dan vier personen is verlengd tot 31 oktober 2024, maar geldt niet voor samenscholingen op terrassen of voor betogingen of evenementen die door de gemeente zijn goedgekeurd. De gemeente geeft aan dat er vooraf verschillende maatregelen zijn genomen om de situatie te verbeteren, met name gericht op "jeugdgeweld, sociale overlast en drugsproblematiek". Het samenscholingsverbod is bekritiseerd door de *Liga voor de Mensenrechten*, die het een disproportionele en ineffectieve maatregel vindt die de vrijheid van vereniging ondermijnt. Deze maatregel, in combinatie met het systematische gebruik van identiteitscontroles, brengt een risico van directe discriminatie van jongeren met zich mee, gezien de redenen voor het besluit en de uitspraken van de burgemeester. Bovendien kan worden aangenomen dat het risico bestaat dat het zich primair richt op gekleurde jongeren die Frans spreken en uit Brussel komen (die recentelijk in de gemeente zijn komen wonen of er af en toe op bezoek komen), waardoor er een risico ontstaat op indirecte intersectionele discriminatie op basis van afkomst en taal.

Andere gemeenten hebben dit soort samenscholingsverboden al toegepast.

In **Gent** bijvoorbeeld was van maart tot mei 2023 een besluit van de burgemeester van kracht dat samenscholingen van meer dan drie personen ouder dan 16 jaar verbod. De maatregel was beperkt tot een braakliggend terrein grenzend aan een parkeerplaats, waar drugshandel werd waargenomen. Hoewel deze territoriale toepassing, beperkt tot een braakliggend terrein, bijdraagt aan de proportionaliteit van de maatregel, is de effectiviteit ervan in de praktijk twijfelachtig.

¹⁰⁸ Zie artikel verschenen in *De Standaard* (2023): https://www.standaard.be/cnt/dmf20231129_97122918

aangezien het slechts een verplaatsing van het fenomeen inhoudt.

Artikel 71 van het Algemeen Reglement van **Lokeren** bepaalt dat het verboden is om "respectloos en/of maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag te vertonen dat ergerlijk, intimiderend of hinderlijk is voor anderen". Verschillende termen in de bepaling zijn zeer ruim ("respectloos gedrag", "irritant" "hinderlijk") en weerspiegelen een ruime interpretatie van het begrip onfatsoenlijkheid. Omdat de bepaling in de eerste plaats van toepassing zou zijn op jongeren wier gedrag volwassenen niet bevalt, brengt deze bepaling een risico van directe discriminatie op grond van leeftijd met zich mee.

In **Knokke-Heist** voorziet artikel 67 van de APV in een reeks verboden gebaseerd op een ruime interpretatie van het begrip overlast. Het is bijvoorbeeld verboden om "alleen of in groep de gemoederen op te hitsen", "anderen te hinderen door onwettig of ongepast gedrag", "zonder noodzaak de doorgang van weggebruikers te belemmeren" en "iemand aan te zetten tot slagen en verwondingen, haat of woede ten opzichte van één of meerdere personen".

Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de APV van **Blankenberge** (artikel V.1.3.1.). De verboden, althans de eerste drie, lijken gericht te zijn op gedrag dat jongeren kunnen vertonen wanneer ze met vrienden zijn. Als de bepaling primair zou worden toegepast op jongeren die met vrienden naar de kust komen, zou dit een risico op leeftijdsdiscriminatie met zich meebrengen. Prioritair toegepast op jonge Fransen die in België op vakantie zijn in het kader van het onlangs door de gemeente Knokke-Heist aangenomen "hitteplan", zou dit een risico op directe intersectionele discriminatie op basis van leeftijd en nationaliteit met zich meebrengen.

- **In het Waals Gewest**

Ook in **Verviers** verbood een besluit van de burgemeester op 28 maart 2024 alle bijeenkomsten van meer dan twee personen in de wijk Linaigrettes in Stembert tot 13 mei 2024. De maatregel heeft specifiek betrekking op jongeren tussen de 16 en 18 jaar, aangezien zij in de wijk vandalisme en geweld hebben gepleegd, wat de invoering van de maatregel verklaart.

- Risico op indirecte discriminatie

- **In het Vlaamse Gewest**

In de APV **Antwerpen** worden feestelijke bijeenkomsten of deze waar activiteiten worden aangeboden (beurzen, buurtfeesten, tentoonstellingen, rommelmarkten, enz.) onderscheiden van politieke, religieuze, sociale, culturele bijeenkomsten of bijeenkomsten "van een andere aard". Wat deze tweede categorie betreft, bepaalt artikel 102 APV dat de burgemeester een eerder verleende toestemming altijd kan intrekken, indien hij van oordeel is dat de demonstratie of bijeenkomst een gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, de openbare orde of de rust. Deze mogelijkheid is niet specifiek voor de stad Antwerpen, maar wordt niet noodzakelijkerwijs toegelicht in de regelgeving van de andere voor de analyse geselecteerde gemeenten. De gemeenten **Beersel** (art. 1.3, § 1 APV), **Dendermonde** (art. 1.4 APV) en **Mechelen** (art. 4, § 1 APV) op voorwaarde dat een door de gemeente afgegeven vergunning onzeker en herroepbaar is, kan tot intrekking worden besloten wanneer het algemeen belang dit vereist.

- In het Waals Gewest

In **Ottignies-Louvain-la-Neuve** bepaalt artikel 32 van de APV dat verzoeken om toestemming voor demonstraties 40 dagen van tevoren naar de burgemeester moeten worden gestuurd. De bepaling bepaalt echter dat deze periode wordt teruggebracht tot vijf kalenderdagen met betrekking tot demonstraties van politieke aard en vakbondsdemonstraties, wat lijkt op een wil om aanvallen op het recht om te demonstreren te beperken¹⁰⁹.

De gemeente **Moeskroen** geeft aan dat alle door de gemeente afgegeven vergunningen (voor demonstraties maar ook voor elk ander type evenement) "van rechtswege kunnen worden ingetrokken, zonder vooropzeg of schadevergoeding wanneer het algemeen belang dit vereist of bij niet -naleving van de voorwaarden opgelegd in de betreffende vergunning" (art. 3, al. 5 APV).

3.2.9. Weigering om te voldoen aan de bevelen van agenten

De meeste gemeenten hebben in hun reglement een bepaling opgenomen die vereist dat iedereen die zich in de openbare ruimte bevindt, de bevelen van de agenten van de openbare macht moeten opvolgen. In het merendeel van de gemeenten geldt deze verplichting voor iedereen in alle openbare ruimtes en op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Soms is de bepaling specifiek voor bepaalde plaatsen (bijvoorbeeld op het strand zoals in Knokke-Heist), voor bepaalde situaties (bijvoorbeeld bij een bijeenkomst op de openbare weg of demonstratie zoals in Namen of Genk), of voor beide (bij bijeenkomsten of op de openbare weg in Doornik). Deze bepaling trok onze aandacht naar aanleiding van de gedifferentieerde toepassingen die ervan werden gemaakt in de Brusselse gemeenten tijdens de eerste inperking van de Covid-periode, in maart 2020 (Tatti, 2023b; Tatti en Guillaïn, 2024 *te verschijnen*).

Deze vaststellingen passen meer in het algemeen in de politiepraktijken die uiteenlopen tussen politiezones en tussen politiebureaus binnen dezelfde politiezones. Dit is vooral zichtbaar in volkswijken, die dichter bevolkt zijn, en tegen jonge, geracialiseerde mannen. Dit soort beschikkingen wordt dan ook in de analyse opgenomen met het oog op het risico van intersectionele discriminatie op basis van de criteria leeftijd, etnische afkomst en geslacht.

Zoals reeds vermeld, hebben verschillende gemeenten in Vlaanderen de strijd tegen hangjongeren, letterlijk "rondhangende jongeren", tot een van hun lokale prioriteiten gemaakt. Een analyse van de specifieke bepalingen heeft enkele specifieke normen aan het licht gebracht die zijn aangenomen om deze jongeren aan te pakken, wat een risico op directe discriminatie op basis van leeftijd met zich meebrengt (zie *supra*). Hangjongeren staan al geruime tijd centraal in het lokale veiligheidsbeleid en hun gebruik van de openbare ruimte (samenkomen in groepen, een plein of park bezetten, lawaai maken) wordt als hinderlijk beschouwd (Pleysier, Deklerck, 2006). Het is daarom belangrijk om waakzaam te blijven met betrekking tot de toepassing van de bepalingen inzake weigering, die specifiek van toepassing kunnen zijn op deze jongeren en die een risico op indirecte discriminatie op basis van leeftijd met zich meebrengen.

Er moet ook worden opgemerkt dat een dergelijke praktijk indirecte discriminatie op basis van afkomst of sociale status kan vormen, aangezien mensen die in een klein appartement wonen over het algemeen eerder geneigd zijn om naar een park te gaan of openbare ruimtes te gebruiken

¹⁰⁹ Zie hieromtrent de analyse van het individueel dossier hieronder (III,4) en met betrekking tot Gent.

vanwege het ontbreken van een privétuin.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Oostende** geeft een verordening met betrekking tot de bestrijding van overlast in het publieke domein een brede definitie van de beoogde gedragingen: "elke aantasting van de vrede, de veiligheid, de volksgezondheid en de sanitaire voorzieningen in het publieke domein". De regeling bepaalt dat als iemand overlast pleegt, hem een eerste mondeling bevel wordt gegeven om de overlast te stoppen. Als het gedrag niet wordt gestopt, wordt er een schriftelijke opdracht gegeven aan degene die onmiddellijk een einde moet maken aan de overlast.

○ In het Waals Gewest

In **Namen** is de weigering om aan bevelen van de overheid te voldoen alleen voorzien in geval van een bijeenkomst (art. 3 APV) of in geval van een bijeenkomst in een openbare ruimte (art. 170 APV), maar niet in het algemeen zoals in de meeste andere gemeenten het geval is.

○ In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De gemeenten **Sint-Pieters-Woluwe** en **Sint-Lambrechts-Woluwe** hebben allebei een specifiek reglement aangenomen betreffende de handhaving van de openbare orde op het openbaar vervoersnetwerk. Het is van toepassing in treinstations, bus-en metrostations en voertuigen. Tussen andere maatregelen voorziet de verordening onder meer in de weigering om hieraan te voldoen.

3.2.10. Afvalbeheer en openbare netheid

Verschillende gemeenten hebben sancties ingevoerd voor het privé doorzoeken van afval of vuilnis dat op de openbare weg wordt gedumpt. Deze bepalingen hebben voornamelijk betrekking op kwetsbare personen die vuilnisbakken en andere containers doorzoeken, met name op zoek naar voedsel of statiegeldflessen. Deze bepalingen lijken ons daarom discriminatie te vormen, direct of indirect, afhankelijk van het geval, op basis van welvaart en sociale status.

- Risico op directe discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Mechelen** bepaalt artikel 35/3 van de APV dat het verboden is om ter inzameling aangeboden afval mee te nemen zonder dat je in het bezit bent van een vergunning of machtiging van de gemeente. Deze bepaling brengt het risico met zich mee van directe discriminatie van mensen in precare situaties en/of op straat die vuilnisbakken gebruiken om etensresten, materialen om een onderkomen te bouwen of zelfs voorwerpen te recupereren.

- In het Waals Gewest

In **Philippeville** en **Viroinval** is het, op grond van bepalingen met betrekking tot afval (art. IC.1.3.2-9 van de APV), verboden om "containers of dozen te doorzoeken, ze te beschadigen, omver te werpen of ze gedeeltelijk of geheel te legen (..)". De beschikking lijkt gericht te zijn op daklozen of thuislozen die door afval snuffelen op zoek naar voedsel, materialen om een onderkomen te bouwen of zelfs voorwerpen om te redden. Het brengt het risico met zich mee van directe discriminatie op basis van vermogen en sociale toestand. Op dezelfde manier is het in **Bergen** ook verboden om zakken en containers, openbare vuilnisbakken, privécontainers en containers bestemd voor de inzameling van huishoudelijk afval te doorzoeken, en om huishoudelijk afval weg te halen dat in de reglementaire zakken wordt aangeboden voor inzameling (art. 101 APV).

In **Waterloo** bepaalt artikel 24 van het gemeentelijk reglement betreffende de inzameling van afval afkomstig van de gebruikelijke activiteit van huishoudens en afval dat met huishoudelijk afval wordt gelijkgesteld, dat het verboden is "om specifieke inzamelpunten (glasbellen, textiel, enz.) te doorzoeken, met uitzondering van gekwalificeerd inzamelpersoneel, personeel van de afvalbeheerorganisatie, politieagenten en bevoegd personeel, gemeentelijk of van de vereniging van gemeenten." De bepaling brengt het risico met zich mee van directe discriminatie van kansarme of daklozen voor wie de inzameling van statiegeldflessen in glazen bubbels een bron van inkomsten vormt, of van kansarme mensen die het meest waarschijnlijk zichzelf rechtstreeks in de kledingbubbels zullen behelpen als dat nodig is.

- Risico op indirecte discriminatie

- In het Waals Gewest

In **Doornik** bepaalt artikel 181*bis* van de APV dat, zonder voorafgaande toestemming van de gemeenteraad, "het verzamelen van dood hout verboden is in gemeentelijke bossen en langs gemeentelijke wegen". Artikel 181*ter* bepaalt dat buiten de jachtseizoenen een vergunning kan worden verleend voor maximaal vier dagen per jaar aan personen die een leefloon, een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) of een soortgelijk vervangingsinkomen ontvangen en in de gemeente gedomicilieerd zijn, mits hun situatie wordt aangetoond.

Hoewel deze bepaling (slechts vier dagen per jaar) personen met een laag inkomen toestaat om brandhout te verzamelen voor persoonlijk gebruik, sluit ze personen uit van wie de administratieve situatie niet overeenkomt met die van artikel 181*ter*. Denk bijvoorbeeld aan mensen in een kwetsbare situatie die niet profiteren van het in het artikel genoemde vervangingsinkomen en die hun woning met hout verwarmen, of zelfs daklozen of reizigers die met hout verwarmen. Allen worden uitgesloten van elke mogelijkheid om dood hout te verzamelen, op straffe van een GAS.

- In het Vlaamse Gewest

In **Blankenberge** verbiedt artikel III.2.5 §1 van de APV het bezit van glazen flessen op straat, behalve op terrassen van horecagelegenheden of tijdens toegestane evenementen. Deze maatregel beoogt te voorkomen dat terrasbezoekers of deelnemers aan evenementen op het openbaar domein hun glazen flessen achterlaten op de openbare ruimte. Er bestaat echter een risico op

indirecte discriminatie ten opzichte van mensen in precare situaties en/of op straat die op straat gevonden statiegeldflessen ophalen om inkomsten te verwerven uit het statiegeld.

3.2.11. Sluiting en reglementering van bepaalde handelszaken

Verschillende gemeenten hebben hun algemene bevoegdheid inzake openbare orde gebruikt om bepaalde handelszaken (voornamelijk drankgelegenheden) geheel of gedeeltelijk te sluiten of hebben een specifiek vergunningsstelsel voor bepaalde handelszaken ingevoerd. Zolang deze handelszaken voornamelijk klanten met bepaalde kenmerken aantrekken (bijv. mensen met een islamitisch geloof, enz.), kunnen de regels die voor hen gelden een risico vormen voor indirecte discriminatie op basis van vermogen, sociale status of etnische afkomst.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Vlaams Gewest

In **Dendermonde** bevat bijlage 11 van de APV specifieke regels met betrekking tot de opening van shishabars op het gemeentelijk grondgebied. Deze bijlage bepaalt specifiek dat dergelijke handelszaken voorafgaand aan elke opening aan een administratief onderzoek worden onderworpen. Dit onderzoek omvat, naast een brandveiligheidsonderzoek, een stedenbouwkundig onderzoek en een onderzoek naar de naleving van de hygiënevoorschriften, een financieel onderzoek, een karakteronderzoek en een onderzoek naar de formaliteiten van de vestiging (artikel 4). Er worden ook bijzondere voorwaarden voorzien tijdens de exploitatie van de zaak. Hoewel het erop lijkt dat een reeks bepalingen bedoeld is om cannabisgebruik in de zaak te voorkomen (zoals het verbod op het plaatsen van ondoorzichtige of gekleurde ramen, art. 6), zouden de beperkende voorwaarden van deze bijlage¹¹⁰ een risico op indirecte discriminatie op basis van afkomst en/of etnische afkomst en geslacht inhouden indien ze tot doel hebben de opening van dit soort handelszaken te ontmoedigen en daardoor de toegang tot dit soort handelszaken te verhinderen van de personen die er gewoonlijk aanwezig zijn, namelijk mannen van Noord-Afrikaanse of, meer in het algemeen, Arabische afkomst.

Twee vergelijkbare bepalingen zijn te vinden in de APV van Kortrijk (artikelen 356-357), die zowel shishabars als nachtwinkels, telefooncentrales, cybercafés en clubs zonder winst oogmerk beogen. Wat de eerste drie soorten bedrijven betreft, deze worden doorgaans geopend door mensen van buitenlandse afkomst. Ook hier zouden de bepalingen een risico op indirecte discriminatie op grond van etnische afkomst en/of afkomst met zich meebrengen indien ze tot doel hadden de opening van dit soort bedrijven te ontmoedigen.

3.2.12. Politieke en militante activiteiten

Verschillende gemeenten hebben recentelijk bepalingen aangenomen die soms specifiek, soms meer impliciet, gericht zijn tegen bepaalde militante praktijken. Deze bepalingen kunnen dan ook een risico vormen voor discriminatie, direct of indirect, op basis van politieke overtuiging.

¹¹⁰ Deze bepalingen moeten ook worden gelezen in het licht van het evenredigheidsbeginsel, zoals eerder ontwikkeld in het kader van de analyse van de rechtspraak van de Raad van State: deel I, 1.5.2.

- Risico voor directe discriminatie

○ In het Vlaamse Gewest

In **Gent** voorziet het nieuwe artikel 17, § 3 APV dat het verboden is om de banden van andermans voertuig te laten leeglopen zonder diens toestemming. Artikel 40, § 4 voorziet in een boete van 500 euro bij inbreuk. Voor zover ons bekend is dit het enige artikel in de APV waar het maximumbedrag voorzien in termen van GAS wordt toegepast, terwijl de overige inbreuken in het Gentse APV worden afgestemd op het maximumbedrag van 350 euro. De bepaling, aangenomen in mei 2024 en aangekondigd in de pers¹¹¹, richt zich specifiek op mensen die 's nachts de banden van SUV-voertuigen leeg laten lopen met als doel de gevaarlijkheid en ecologische impact ervan aan de kaak te stellen. Omdat dit gericht is op een specifieke groep mensen voor bepaalde acties die worden uitgevoerd op basis van hun politieke overtuigingen, lijkt deze bepaling ons een risico van directe discriminatie op basis van politieke overtuigingen met zich mee te brengen.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In **Brussel-Stad** en **Elsene** bepaalt een specifiek artikel van de gemeenschappelijke APV dat van toepassing is op deze twee gemeenten dat, tenzij specifiek toegestaan, verkoop en distributie binnen een straal van 50 meter van werkloosheidskantoren, onderwijsinstellingen, gebedshuizen, kazernes en andere militaire gebouwen verboden is. Omdat deze zich richt op de verspreiding van politieke of vakbondsfolders, zou de norm kunnen leiden tot een risico van indirecte discriminatie op basis van politieke en vakbondsovertuigingen.

3.2.13. Bezetting van privéruimte

Tot slot willen we de zeer specifieke bepaling van een Vlaamse stad benadrukken die de bewoning van privéwoningen regelt. De formulering van deze bepaling lijkt ons een risico op indirecte discriminatie op basis van financiële status en/of gezinssamenstelling in te houden.

- Risico op indirecte discriminatie

○ In het Vlaams Gewest

In **Kortrijk** bepaalt de APV dat het verboden is een woonhuis, bestemd voor een gezin, met meer dan één huishouden te bewonen (art. 78). De beschikking bepaalt dat een huishouden "bestaat uit één persoon die gewoonlijk alleen woont, of uit twee of meer mensen, ongeacht of zij verwant zijn, die gewoonlijk in dezelfde woning wonen en samenwonen." Deze definitie maakt het

¹¹¹ Zie een artikel verschenen op de web-site van de VRT (2024): <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/05/21/gent-gas-boete-leeglopen-autobanden-suv-activisten-the-tyre-exti/#:~:text=Tyre%20Extinguishers-Gent%20stelt%20boetes%20in%20tegen%20activisten%20die%20autobanden%20laten%20leeglopen,te%20treden%20tegen%20bepaalde%20activisten.:%20https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/05/28/suv-the-tyre-extinguishers-gas-boete-gent-vandalisme-activisme-n/>.

verbod onduidelijk. Zoals geformuleerd geldt het verbod voor de bewoners van de woning, en niet voor een eigenaar die zijn woning aan meer dan één huishouden verhuurt. De beschikking brengt het risico met zich mee van discriminatie van mensen in precare situaties als zij zou worden geïnterpreteerd als gericht op mensen die hun accommodatie om financiële redenen met meerdere mensen delen, omdat ze niet in de materiële omstandigheden verkeren om de huur te betalen voor accommodatie die over een voldoende aantal kamers beschikt voor elke persoon.

III. Discriminerende lokale praktijken

1. Bronnen

1.1. Lokale praktijken

De in dit deel genoemde praktijken zijn afkomstig uit het algemene persononderzoek dat parallel met de analyse van gemeentelijke normen is uitgevoerd. Ze zijn ook afkomstig van informatie op de websites van bepaalde gemeentebesturen, waarin de toepassing van de GAS-wet wordt gespecificeerd.

1.2. Individuele dossiers

De individuele dossiers die in het laatste deel worden besproken, zijn afkomstig uit twee bronnen.

Eenzijds maakten de contacten met advocaten van de Franstalige en Nederlandstalige balies van Brussel het mogelijk om het verzoek om toegang tot "GAS-dossiers" door te geven. Er zijn twee dossiers verzameld. Het verzoek werd ook doorgegeven aan de deelgroep van advocaten gespecialiseerd in het jeugdrecht. Omdat de GAS-procedure bepaalt dat er automatisch een advocaat wordt benoemd in zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn, was dit een veelbelovend instapmoment. Helaas konden op deze basis geen bestanden worden verzameld.

Bovendien werd er gezocht in de Unia-databank om rapporten of dossiers met betrekking tot de GAS te identificeren. Het onderzoek bestond uit de analyse van door Unia voorgeselecteerde dossiers en rapporten op basis van relevante trefwoorden. Een tweede stap bestond uit een directe zoektocht in de database. Er zijn vier dossiers geselecteerd, waarvan er drie betrekking hebben op gemeenten die in het kader van het onderzoek zijn geselecteerd. Hiervan presenteert slechts één voldoende contextuele elementen. Deze is opgenomen in het onderzoeksrapport.

2. Lokale praktijken

Procedures en praktijken worden geclassificeerd op basis van de regionale affiliatie van de betrokken gemeenten.

2.1. In het Vlaamse Gewest

In **Antwerpen** neemt de burgemeester al twee jaar¹¹² een besluit (zie *supra*, I, 1.2) dat jongeren verbiedt om op oudejaarsavond¹¹³ hun huis te verlaten. De maatregel is gerechtvaardigd om te voorkomen dat jongeren, bij de politie bekend als relschoppers, op oudejaarsavond overlast veroorzaken. Het niet naleven van dit huisarrest gaat gepaard met een GAS. De maatregel is

¹¹² Zie een artikel verschenen in De Standaard (2022): https://www.standaard.be/cnt/dmf20221230_97923805, en een artikel van VRT News (2023): <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/12/29/preventieve-huisarresten-antwerpen-oudejaarsnacht/>

¹¹³ Aangezien we niet over de tekst van het besluit beschikken en aangezien we er kennis van hebben via de rechtsleer en de pers, werd gekozen dit besluit onder te brengen in de gemeentepraktijken en niet in de normenanalyse.

controversieel: sommigen hebben de onwettigheid ervan opgemerkt (Herbots, Driessen, 2023), terwijl de ontwerpers de maatregel verdedigen (Goudens, 2023). Naast de talrijke vragen die zijn gerezen over de basis van de norm en de eerbiediging van de grondrechten, brengt de maatregel het risico met zich mee van directe discriminatie op basis van leeftijd, aangezien deze specifiek op jongeren (jongens of meisjes) is gericht. We moeten ook waarschuwen voor het risico van directe discriminatie van dit soort instrumenten wanneer het gaat om een verbod om het huis te verlaten tijdens evenementen van politieke, vakbonds- of religieuze aard.

In **Leuven** wordt, in overeenstemming met artikel 18, § 2, van de GAS-wet, systematisch bemiddeling aangeboden aan minderjarigen. De gemeente geeft op haar website aan dat er stelselmatig bemiddeling wordt aangeboden aan volwassen studenten bij bepaalde inbreuken, waaronder urineren of braken op de openbare weg (art. 80.) of het drinken van alcohol in de openbare ruimte na middernacht¹¹⁴. De maatregel wordt gerechtvaardigd door een doelstelling om het bewustzijn onder studenten te vergroten, en maakt deel uit van een restauratieve logica. Omgekeerd komt deze maatregel echter niet ten goede aan mensen die zich in precare omstandigheden bevinden, die zich op straat bevinden en/of alcoholverslaafd zijn; dit zijn de andere categorieën mensen die waarschijnlijk vooral voor dit soort handelingen geverbaliseerd zullen worden. Door deze mogelijkheid alleen aan studenten te bieden, creëert de procedure een situatie van indirecte discriminatie op basis van sociale toestand, vermogen en/of gezondheidstoestand. Het systematisch toepassen van alternatieve maatregelen op dit soort inbreuken zou deze valkuil kunnen helpen vermijden. Voor andere dossiers is dit al het geval. Nog steeds in Leuven worden vandalismezaken echter altijd doorverwezen naar bemiddeling, met als doel deze te benaderen vanuit een herstelgericht perspectief waarbij rekening wordt gehouden met het slachtoffer.

2.2. In het Waalse Gewest

In **Namen** blijkt uit het nieuws dat er steeds meer aandacht is voor het fenomeen alcoholgebruik op straat. Sinds 2022 worden er regelmatig 'veiligheidsacties' uitgevoerd, die voornamelijk gericht zijn op de consumptie van alcohol buiten cafétterrassen of evenementen die in de openbare ruimte worden georganiseerd¹¹⁵. Bestaansonzekere of dakloze mensen lijken specifiek het doelwit te zijn van wat wordt beschreven als "SDF Tours" (Daklozen Tours). Daarnaast worden er Pv's uitgedeeld voor het privégebruik of de bezetting van de openbare ruimte tegen daklozen die met hun persoonlijke bezittingen de openbare ruimte bezetten¹¹⁶. Het lijkt erop dat dit soort controles een prioriteit vormt in het lokale veiligheidsbeleid, waarbij talloze agenten worden gemobiliseerd die 'veiligheids'-voetpatrouilles uitvoeren. De doelstellingen hebben vooral betrekking op alcoholgebruik in de openbare ruimte, de verkoop of het bezit van drugs, geweld en overlast op de openbare weg. Voor de maand september 2023 waren er 322 inbreuken op de APV waarop een boete stond, waaronder: 241 (78,7%) voor alcoholgebruik op de openbare weg; 22 (7,2%) voor openbare dronkenschap (strafbaar feit); 21 (6,9%) voor agressief bedelen¹¹⁷.

¹¹⁴ Zie website van de gemeente: <https://www.leuven.be/gasbemiddeling#voor-wie-2>.

¹¹⁵ Zie een artikel verschenen in La Dernière Heure (2023): <https://www.dhnet.be/regions/namur/2023/07/07/actions-de-securisation-a-namur-la-consommation-dalcool-sur-la-voie-publique-sanctionnee-deux-motos-et-quatre-voitures-saisies-5BOY76X7LBFODMMLN2J5OQGZKI/>.

¹¹⁶ Zie een artikel verschenen in RTBF Info (2024): <https://www.rtbf.be/article/a-namur-plusieurs-policiers-denoncent-une-chasse-aux-sdf-on-a-l-impression-de-ne-plus-faire-que-ca-11398571>

¹¹⁷ Zie het persbericht van de politiezone van september 2023 :

3. Individuele dossiers

3.1. Voorafgaand

De dossiers die door de advocaten werden doorgegeven, werden anoniem gemaakt en van de documenten die geen identificerende gegevens bevatten, werd enkel een kopie bewaard, met als enig doel de analyse in het kader van dit onderzoek.

Voordat de dossiers bij Unia werden geraadpleegd, werd een vertrouwelijkheidsverklaring ondertekend. De relevante informatie uit de dossiers die op de hoofdzetel van Unia werden geraadpleegd, waren het onderwerp van persoonlijke aantekeningen, zonder dat er identificatiegegevens werden overgeschreven.

3.2. Situaties van directe discriminatie

Een rapport uit 2023 aan Unia brengt discriminerende praktijken rond de bedelarij in **Philippeville** aan het licht. "Bekende" of "lokale" mensen die bedelen zouden door de autoriteiten worden getolereerd, terwijl degenen die "zonder papieren" zijn, door de politie worden geëvacueerd. Uit het dossier is niet te begrijpen of er naast de uitzetting van ongewenst geachte mensen ook daadwerkelijk een GAS worden opgesteld tegen mensen die bedelen. De praktijk brengt in ieder geval het risico met zich mee van directe discriminatie op grond van nationaliteit, en misschien ook op basis van criteria als vermeende ras of etnische afkomst.

3.3. Situaties van indirecte discriminatie

3.3.1. In het Vlaamse Gewest

In **Gent** werd tijdens een ongeoorloofde demonstratie voor het gemeentehuis een GAS opgelegd, die tot doel had het gebrek aan plaatsen in gemeentelijke crèches aan de kaak te stellen. Deze vond plaats ten tijde van een gemeenteraad die zich bezighield met de kwestie van de crèches. Net als vele andere politieverordeningen bepaalt het Gentse APV dat vooraf toestemming moet worden gevraagd om een demonstratie of bijeenkomst te organiseren. In dit geval bedroeg de termijn drie weken¹¹⁸. De politierechtbank, die het beroep van de beboete persoon behandelde, oordeelde in zijn voordeel. In een vonnis van 12 december 2023 oordeelt de politierechtbank van Gent¹¹⁹ dat de demonstratie bestond uit een onmiddellijke reactie op een lopende gebeurtenis (het gemeentebestuur), waardoor de verzoeker geldig kon afwijken van de machtigingsregel voorafgaand. Naleving van de procedure van voorafgaande toestemming zou de op die dag georganiseerde actie feitelijk overbodig hebben gemaakt. Als we dit dossier bekijken vanuit de

<https://www.police.be/5303/actualites/communiqué-de-presse-actions-de-securisation-septembre-2023>

¹¹⁸ Ter vergelijking bepaalt de APV Hasselt dat elk verzoek tot toelating voor een evenement (van politieke, religieuze, vakbonds-, culturele aard, enz.) 4 werkdagen vóór het evenement moet worden verzonden (art. 30 APV), waarbij een verzoek voor een vergunning voor een evenement (opgevat als een activiteit die één of meer dagen duurt, zoals een feest, een bal, een show, een sportactiviteit, enz.) moet minimaal zes weken van tevoren het voorwerp uitmaken van een vergunningsaanvraag (art. 31 APV)

¹¹⁹ Pol. Oost-Vlaanderen, afd. Gent, 12 décembre 2023, onuitgegeven, A.R. nr. 22A245.

invalshoek van de risico's op discriminatie, wijst het op een risico op indirecte discriminatie, aangezien de vergunningsprocedure verschillend zou worden toegepast afhankelijk van het type demonstratie of bijeenkomst, op basis van de politieke boodschap die organisatoren of deelnemers hebben, of de autoriteit aan wie de eisen zijn gericht.

In **Kortrijk** deed zich een soortgelijke situatie voor tijdens een wake ten gunste van Palestina in november 2023. De organisator kreeg een boete omdat het verzoek om toestemming te laat was ingediend: het werd 3 dagen vóór het evenement ingediend, en niet 15 dagen op voorhand zoals voorzien in het gemeentelijk reglement. Het antwoord van de gemeente was negatief, omdat de in de procedure gestelde termijn niet werd gerespecteerd. Ook hier was de betoging bedoeld om te reageren op een actuele gebeurtenis (de aankondiging van het bombarderen van een ziekenhuis in Gaza), waardoor de geplande deadline niet werd gerespecteerd. Benadrukt moet worden dat de motivatie van de gemeente ter rechtvaardiging van de weigering berust op het niet naleven van de termijn en niet op de vermeende aantasting van de openbare orde die de bijeenkomst had kunnen veroorzaken. Indien deze overweging geen conclusies op het gebied van discriminatie toelaat, stelt zich de vraag over de omvang van de gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van de handhaving van de openbare orde.

Anekdotisch kunnen we een door de pers doorgegeven zaak aanhalen die zich in **Antwerpen** afspeelde en die de valkuil benadrukt die kan voortvloeien uit de toepassing van bepalingen die het recht op demonstratie beperken. Mensen kregen een GAS-boete voor het protesteren zonder vergunning tegen een GAS-boete die waren gegeven voor protesteren zonder vergunning¹²⁰.

3.3.2. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Een dossier over **Brussel-Stad**, waartoe we dankzij een advocaat toegang hadden, onthult het preventieve en discriminerende gebruik van artikel 41 van de APV, dat verbiedt "om op de openbare ruimte samenscholingen, betogingen, rellen of optochten die het voertuigenverkeer kunnen storen en gebruikers van de openbare ruimte kunnen hinderen, te organiseren, uit te lokken of eraan deel te nemen. Een jonge, geracialiseerde minderjarige man werd om 16.00 uur administratief gearresteerd op de openbare weg, omdat er op sociale netwerken een oproep circuleerde voor een bijeenkomst uit solidariteit met Nahel (een jongeman die werd gedood tijdens een politiecontrole in Frankrijk) om samen te komen om 19.00 uur, hetzij drie uur later, niet ver van de plaats waar hij werd gearresteerd. De jongeman werd in administratieve hechtenis geplaatst. Zijn ouders, die burgerlijk verantwoordelijk waren, ontvingen vervolgens een GAS-rapport en kregen GAS-bemiddeling aangeboden, in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

Deze toepassing van artikel 41 van de APV, waarvan de formulering neutraal is, benadrukt indirecte intersectionele discriminatie op basis van etnische afkomst (het feit dat hij geracialiseerd is), leeftijd (het feit dat hij jong is) en geslacht (het feit dat het een jongen is). Bovendien is het, voor zover het vergelijkbaar is met een praktijk van profilering door de politie, vergelijkbaar met directe discriminatie door de politie op basis van dezelfde criteria.

¹²⁰ Zie een artikel verschenen in De Wereld Morgen (2024): <https://www.dewereldmorgen.be/artikel/2024/06/19/gas-boete-voor-protest-tegen-gas-boete-voor-protest-wij-vragen-geen-toelating-het-is-een-principe-kwestie/>

Conclusie

- Een dagelijks repressief systeem dat baat zou hebben gedeeltelijk geharmoniseerd te worden

Uit analyse van federale wetgeving en gemeentelijke reglementen en verordeningen blijkt dat het GAS-regime vooral een dagelijks repressief systeem is. Of het nu gaat om het reguleren van het gebruik van de auto (in het kader van het GAS verkeer - en snelheidsbeperkingen in Vlaanderen), de reglementen van de afvalsortering, de toegang tot speeltuinen, of meer uitzonderlijk, het reguleren van evenementen die plaatsvinden in de openbare ruimte, zijn de bepalingen uit het APV vooral gericht op gewone situaties, waarmee alle burgers worden of kunnen worden geconfronteerd.

De voor de analyse gekozen gemeenten vertonen zeer verschillende typologieën: stedelijk en dichtbevolkt, landelijk met een lage demografische druk, middelgrote steden met of zonder plattelandsgebied, gemeenten aan de rand van grote steden, kleine en middelgrote toeristische gemeenten, of zelfs universiteitssteden. Ondanks deze belangrijke verschillen bevatten de meeste geanalyseerde APV echter hetzelfde soort bepalingen. Afgezien van bepaalde specifieke kenmerken lijken de belangrijkste zorgen op het gebied van de handhaving van de openbare orde samen te vallen rond terugkerende thema's. De analyse bracht ook lokale vormen van harmonisatie aan het licht, zoals in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of op de schaal van verschillende Waalse en Vlaamse politiezones, die een gemeenschappelijk APV hebben aangenomen.

Zonder al te ver vooruit te lopen, aangezien de analyse slechts 42 gemeenten betreft en gemeentelijke autonomie een grondbeginsel is in politieke en administratieve aangelegenheden, is het misschien niet denkbeeldig, althans theoretisch, om de totstandkoming van een gemeenschappelijke minimale normatieve basis voor te stellen. In ieder geval beantwoordt de waarneming van deze convergenties, zij het zeer gedeeltelijk, aan de kritiek die de afwezigheid van voorspelbaarheid van gemeentelijke normen benadrukt. Omgekeerd blijkt uit het gebrek aan standaardisatie van de leeftijd vanaf welke het GAS-regime op minderjarigen van toepassing is en uit de reglementen, voorschriften of beschikkingen van specifiek lokaal beleid, dat deze kritiek niet kan worden uitgesloten. Dit is vooral zichtbaar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de geanalyseerde gemeenten allemaal specifieke beschikkingen hebben aangenomen, naast de gemeenschappelijke APV. De uitzondering is de gemeente Elsene, die zichtbaar het principe van een gemeenschappelijke APV zo goed mogelijk respecteert.

- Gesanctioneerd gedrag en het begrip openbare orde

De initiële vraag die in de inleiding werd benadrukt, had tot doel het gedrag in vraag te stellen waarop gemeentelijke reglementen en verordeningen specifiek gericht zijn. Zoals we hebben gezien, werd er een zekere convergentie tussen gemeenten geconstateerd, zodat het mogelijk was acht thema's te identificeren die vanuit het oogpunt van het discriminatierecht van belang zijn.

Van deze thema's merken we op dat deze betrekking hebben op het verbod op bijeenkomsten, het verbod op aanplakken, de weigering onmiddellijk gevolg te geven aan de bevelen, het verbod om

zich op straat te ontlasten, het verbod op kamperen of het privé bezetten van de openbare ruimte, zijn de meest voorkomende onder de 42 gemeenten op enkele uitzonderingen na.

Aan de andere kant is er een bedelverbod voorzien in 30 van de 42 gemeenten, en een verbod op alcoholgebruik op straat in 28 van de geanalyseerde gemeenten. Naast deze thema's zijn er specifieke beschikkingen, die afhankelijk zijn van de lokale realiteit en de lokale beleidskeuzes.

Naast de risico's van directe discriminatie die sommige van deze normen met zich meebrengen, kunnen we ons zorgen maken over bepaalde gebruiken van ogenschijnlijk neutrale beschikkingen, waarbij indirecte discriminatie moeilijker op te sporen is, maar even belangrijke gevolgen heeft voor de burgers die er het slachtoffer van zijn. Naast de norm zijn het ook het lokale beleid en de politiepraktijken die ter discussie moeten worden gesteld.

De keuze voor gesanctioneerd gedrag onthult op een negatieve manier het gebruik dat in de openbare ruimte wordt geaccepteerd en daarmee de contouren van de openbare orde. Het begrijpen van dit begrip is essentieel: het is wat ten grondslag ligt aan de tussenkomsten van gemeenten, en daarom al dan niet een gedifferentieerde behandeling rechtvaardigt. Een centrale vraag die als leidraad moet dienen voor een analyse op het gebied van discriminatie is de vraag wat de handhaving van de openbare orde mogelijk maakt. Vervolgens moet het evenredigheids criterium zorgvuldig worden onderzocht.

Zoals in het eerste deel van het rapport werd vermeld, is openbare orde een samengesteld begrip. Naast de klassieke componenten van openbare veiligheid, gezondheid, rust en netheid – die al voor interpretatie vatbaar zijn – heeft de strijd tegen wangedrag en overlast de term verruimd en de deur geopend voor de regulering van talloze situaties die als problematisch worden beschouwd. Verschillende bepalingen geanalyseerd in het rapport weerspiegelt deze uitgebreide interpretatie van het begrip openbare orde, die het onderwerp is geweest van hevige kritiek in de rechtsleer. We denken dan vooral aan de bepalingen die zich richten op "overlast" (zoals in Maasmechelen) of "hinderlijk gedrag" (zoals in Lokeren). Ook problematisch is dat andere maatregelen zichzelf lijken te onttrekken van elke verwijzing naar de openbare orde. Het is bijvoorbeeld moeilijk te begrijpen hoe het verzamelen van dood hout in Doornik, of het liggen op een openbare bank in Bastogne de openbare orde verstoort.

Ten slotte roepen bepaalde gedragingen die door gemeentelijke normen worden gesanctioneerd ethische, sociale en politieke vragen op, die verder gaan dan het handhaven van de openbare orde. Dit is vooral het geval als het gaat om de bezetting van openbare ruimtes door daklozen, of de consumptie van alcohol in openbare ruimtes. De repressie van deze situaties zet vraagtekens bij de relevantie van het gebruik van repressie voor gedragingen die een toestand van onzekerheid met een grotere complexiteit weerspiegelen.

- Betrokken personen of doelpersonen

De tweede vraag bij de analyse bestond uit de vraag welke soorten personen voldeden aan de beschermde criteria en die het doelwit zijn of zouden kunnen zijn van en op verschillende manieren worden beïnvloed door de regelgeving. Onze aandacht richtte zich op alle beschermde criteria, maar sommige kwamen prominent naar voren uit de analyse. Dit zijn criteria die verband houden met vermogen, sociale toestand (of afkomst) en leeftijd (jongeren). Deze observatie komt

overeen met verschillende kritiekpunten die zijn geuit op het GAS-regime en die zijn opgenomen in het eerste deel van het rapport. Verschillende auteurs benadrukten het risico van het schenden van het beginsel van gelijkheid van burgers tegenover repressieve wetten, en het risico van discriminatie van de bevolkingsgroepen die het meest aanwezig zijn in de openbare ruimte, die over het algemeen de meest kwetsbare bevolkingsgroepen zijn: dak- of thuislozen, mensen die bedelen, mensen met een verslaving (alcohol of illegale drugs) en jongeren. Opnieuw benadrukken de geanalyseerde maatregelen de bevolkingsgroepen die wel of niet worden toegelaten tot de openbare ruimte, afhankelijk van een normaliteit die is gedefinieerd in gemeentelijke regelgeving en door lokale beleidskeuzes.

Het opleggen van de GAS op deze basis maakt deel uit van beleid om de openbare ruimte te herdefiniëren, dat gebaseerd is op de uitsluiting of onzichtbaarheid van bevolkingsgroepen die als ongewenst worden beschouwd. Deze praktijken worden gedocumenteerd met betrekking tot beleid voor de revitalisering of gentrificatie van stedelijke gemeenten (Van Crielingen, 2021).

De vaststelling is niet eigen aan België, en stroomopwaarts, of parallel aan deze politieke keuzes, zien we ook dat "zonder een bewust ontwikkeld totaalplan, zich min of meer doelbewuste praktijken hebben verenigd om een stadsplanning te vormen die we preventief of agressief noemen", in ieder geval ontradend, gericht op bepaalde categorieën van de stedelijke bevolking, in de eerste plaats op de daklozen" (Damon, 2023: 111). We denken hier aan de cumulatie van verbodsbepalingen op kamperen en/of het bezetten van openbare ruimtes, het doorzoeken van vuilnisbakken, het alcoholgebruik buiten terrassen en toegestane evenementen, of zelfs zijn behoefte op straat te doen, die allemaal overlevingsmethoden voor bestaansonzekere mensen op straat belemmeren. Het is dus niet de ernst van de inbreuk die de straf rechtvaardigt, maar het feit dat dit gedrag een herinnering is aan de uitsluiting die sommige mensen ervaren. Het resultaat is dat "de inbreuken" die daklozen "begaan" worden beschreven als ondergane gebeurtenissen, die hun dagelijks bestaan ondanks zichzelf en ten koste van hen belasten" (Martin, Bertho, 2020: 72).

- Grens van het verslag: individuele dossiers

De weinige individuele dossiers waartoe het mogelijk was toegang te krijgen, werden ons bezorgd door advocaten of door het raadplegen van de database van Unia.

We kunnen het hypothese formuleren dat het mogelijk is dat er over het algemeen zelden beroep wordt aangetekend tegen GAS bij de politierechtbanken. Bij gebrek aan cijfers voor alle politierechtbanken is het niet mogelijk om te zeggen of deze hypothese gegrond is. Een eerdere studie wees op het beperkte karakter van het beroep in het Brussels Gewest voor de Franstalige politierechtbank. Uit de analyse bleek immers dat er in 2019, 72 vonnissen werden door de Franstalige politierechtbank uitgesproken in het kader van beroepen tegen GAS (alle inbreuken samen: administratieve, gemengde en GAS verkeersinbreuken) voor de 19 Brusselse gemeenten. Dit cijfer is zeer beperkt als we het vergelijken met de 197 221 Pv's en vaststellingen die de gemeenten van de BHG voor 2019 hebben geregistreerd voor alle inbreuken en taalregelingen (Brussels Observatorium voor Preventie en Veiligheid, 2019: 27-29). Deze vaststelling werd bevestigd in gesprekken met verschillende sanctionerende ambtenaren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die melding maakten van het relatief lage aantal beroepen tegen hun beslissingen (Tatti, 2023b).

Het moet worden opgemerkt dat het instellen van een beroep impliceert dat de betrokkenen op

zijn minst in staat zijn hun rechten te doen gelden. De categorieën mensen waar vooral over gesproken werd (mensen op straat, mensen die bedelen, of mensen die een verslaving hebben) komen hier zelden voor. Deze opmerking is niet specifiek voor beroepen tegen GAS, maar heeft meer in het algemeen betrekking op kwesties van toegang tot de rechter. Toch, deze mensen lopen echter het grootste risico om ernstig getroffen te worden door financiële sancties als die op hen zouden worden toegepast. Zoals we hebben gezien zouden mensen op straat om verschillende redenen aan de GAS kunnen worden onderworpen: kamperen in de openbare ruimte, urineren of alcohol gebruiken op straat. Boetes die onbetaald blijven, vervallen pas na een periode van vijf jaar. Met als gevolg dat het bedrag van alle boetes die hij opgelopen heeft terwijl hij op straat leefde kan worden opgeëist, wanneer de dakloze een woonplaats zou vinden, wat een ernstige impact heeft op zijn kansen om een nieuw leven te beginnen.

- Grens van het verslag: effectieve mobilisatie van de normen

Geconfronteerd met de talrijke beschikkingen die in het APV zijn opgenomen, rijst de vraag naar de effectieve mobilisatie ervan door de gemeenten: maken zij er gebruik van, en zo ja, in welke mate? Dit zijn vragen die het kwantitatieve deel van het onderzoek zal proberen te beantwoorden, op basis van de verzamelde gegevens.

Voorafgaand aan een kwantitatieve analyse van het gebruik van de GAS door gemeenten lijkt het belangrijk om twee aandachtspunten naar voren te brengen.

Enerzijds kunnen gemeenten bepaalde beschikkingen, of bepaalde reglementen en verordeningen, aannemen en daarover communiceren, waarbij zij rekenen op een aankondigingseffect. Of de beschikking wordt toegepast of het een effectieve methode is om het gedrag dat het bestraft vast te leggen, is dan misschien niet het centrale punt. Naast de effectieve toepassing ervan, is voor lokale overheden vooral het afschrikkingseffect (*chilling effect*) dat de norm kan veroorzaken van belang. We denken in het bijzonder aan het verbod op het leeg laten lopen van autobanden in Gent, dat onder deze specifieke functie van het GAS-systeem zou kunnen vallen. Feit blijft dat de bepaling, eenmaal aangenomen, opgenomen blijft in het APV en kan deze nog steeds worden gebruikt.

Anderzijds, en meer fundamenteel, moet het bestaan van potentieel discriminerende bepalingen, ongeacht de effectieve tenuitvoerlegging ervan, alarmeren. Zodra er in gemeentelijke APV 'slapende' bepalingen worden aangetroffen die een risico op discriminatie met zich meebrengen, is het waarschijnlijk dat deze altijd zullen worden gebruikt in overeenstemming met veranderende politieke prioriteiten. We denken in het bijzonder aan praktijken die specifiek gericht zijn op mensen op straat in de gemeente Namen, het resultaat van een politieke keuze die gebaseerd is op verschillende bepalingen van de gemeentelijke APV (verbod op alcoholgebruik en privé gebruik van de openbare ruimte). Hetzelfde geldt voor controversiële praktijken die vandaag de dag nog steeds marginaal zijn, maar die in de toekomst het onderwerp zouden kunnen zijn van een grotere mobilisatie van de kant van gemeenten. We denken aan de huisarresten die de gemeente Antwerpen op oudejaarsavond tegen jongeren heeft ingesteld. In lijn met het paradigma van actuariële rechtvaardigheid zijn dit gevaarlijke instrumenten die kunnen worden toegepast op mensen die men graag zou willen verbieden deel te nemen aan een bijeenkomst, op basis van hun politieke of vakbondsovertuigingen. Waakzaamheid blijft dus geboden.

Bibliografie

Wetgeving¹²¹

Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope *stoffen*, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, *B.S.*, 6 maart 1921.

Besluitwet van 14 november 1939 betreffende de bestrijding van dronkenschap, *B.S.*, 18 november 1939.

Nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988, *B.S.*, 3 september 1988.

Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid tijdens voetbalwedstrijden, *B.S.*, 3 februari 1999.

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.*, 5 januari 1999.

Wet van 13 mei 1999 betreffende de administratieve sancties in de gemeenten, *B.S.*, 10 juni 1999.

Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de bescherming van de jeugd en de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004.

Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 23 juli 2004.

Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *B.S.*, 29 juli 2005.

Wet van 25 januari 2007 tot bestrijding van graffiti en schade aan roerende goederen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 20 februari 2007.

Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 1 juli 2013.

Wet van 11 december 2023 tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, de Nieuwe Gemeentewet en de wet van 15 mei 2007 betreffende de creatie van de functie van vredeshandhaver, de oprichting van de politiewachtdienst vrede en de wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 29 december 2023.

Vlaams decreet van 9 oktober 2020 houdende diverse bepalingen met betrekking tot collectief vervoer, algemeen mobiliteitsbeleid, wegeninfrastructuur en wegenbeleid, evenals infrastructuur- en waterbeleid, *B.S.*, 7 december 2020.

¹²¹ Hier werden enkel de federale en gewestelijke normen opgenomen, met uitsluiting van de gemeentelijke normen (reglementen of verordeningen)

Waals decreet van 27 maart 2024 tot wijziging van de Code van lokale democratie en decentralisatie met het oog op de vereenvoudiging van de werking en organisatie van gemeentelijke en provinciale instanties, *B.S.*, 18 juni 2024.

Koninklijk besluit van 6 september 2017 tot regulering van verdovende en psychotrope stoffen, *B.S.*, 26 september 2017.

Koninklijk besluit van 11 maart 2024 betreffende het misbruik van lachgas, *B.S.*, 29 maart 2024.

Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken 00P 30 van 2 mei 2001 betreffende de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de administratieve sancties in de gemeenten, *B.S.*, 23 mei 2001.

Verklarende circulaire van de nieuwe regelgeving met betrekking tot gemeentelijke administratieve sancties d.d. 22 juli 2014 (FOD Binnenlandse Zaken), *B.S.*, 8 augustus 2014

Rechtspraak

Eur. Hof RM, Oztürk v. RFA, 21 februari 1984.

Eur. Hof R.M., Silvester's Horeca Service v. België, 4 maart 2004.

Eur Hof. RM, Belcacemi en Oussar v. België, 11 juli 2017.

Eur. Hof RM, Lacatus v. Zwitserland, 19 januari 2021.

Eur. Hof R.M., Dian v. Denemarken, 21 mei 2024.

G.H., 18 januari 2006, nr. 6/2006.

G.H., 28 februari 2008, nr. 28/2008.

G.H., 15 mei 2008, nr. 79/2008.

G.H., 6 december 2012, nr. 145/2012.

G.H., 28 maart 2013, nr. 112/2013.

G.H., 31 juli 2013, nr. 112/2013.

G.H., 23 april 2015, nr. 44/2015 en 45/2015.

G.H., 23 januari 2019, nr. 8/2019.

G.H., 23 april 2020, nr. 56/2020.

R.S., 8 oktober 1997, nr. 68.735, V.Z.W. Liga voor de Mensenrechten en consoorten.

R.S., 15 januari 2013, nr. 222.075, V.Z.W. Espace P... en consoorten.

R.S., 4 juni 2013, nr. 223.696, Chaouch.

R.S., 6 januari 2015, nr. 229.729, Pietquin en consoorten.

R.S., 16 maart 2016, nr. 234.152, V.Z.W. Espace P... en consoorten.

R.S., 3 mei 2016, nr. 234.644, Christian.

R.S., 22 februari 2012, nr. 218.147, Chaouch.

R.S., 7 december 2017, nr. 240.126, Douchy.

R.S., 25 juni 2018, nr. 241.894, Berber.

R.S., 1 april 2019, nr. 244.075, X.

R.S., 14 november 2019, nr. 246.081, Douchy.

R.S., 26 januari 2023, nr. 255.608, V.S.B.L. Liga voor de Mensenrechten en anderen.

Juridische en criminologische literatuur

ANDERSEN, R., 2014. De wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. In : *Revue de Droit Communal*, vol. 3, pp. 2-9.

BLAIRON, J., 2012. Produits comme déchets dès 14 ans ? In : *Intermag*, vol. 4 (octobre 2012).

BOUVIER, J., 2004. L'amende administrative communale: l'inclassable sanction. In : *Revue de droit communal*, nr 4, p. 21-47.

CARTUYVELS, Y., GUILLAIN, C., 2015. Les sanctions administratives communales en Belgique : sources et principes d'un contrôle social renforcé. In : Guillain, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 1-20.

CARTUYVELS, Y., MARY, P., 2002. Politiques de sécurité en Belgique : les limites d'une approche de proximité. In : *Déviance et Société*. 2002, vol. 26, nr1, pp. 43-60.

COPS, D., PUT, J., PLEYSIER, S., 2012. De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast: bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid. In : *Panopticon*, 33 (6), pp. 552-563.

DE HERT, P., 2005. Privatisering, decodificatie, instrumentalisering en wurgende van de strafrechtelijke 'void for vagueness' doctrine. In M. Santens (dir.), *Gewapend bestuur ? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Tegensprak-Cahier 24, Brugge, die Keure, pp. 85-89.

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

DE HERT, P., GUTWIRTH, S., MEERSCHAUT, K. & VANDER STEENE, A., 2008. Het gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties door de Brusselse gemeenten. Is er nood aan een regulerende rol voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?. In : *Brussels Studies*. 19/05/2008, nr 18. URL : <https://journals.openedition.org/brussels/578>

DE NAUW, A., 1989. L'évolution législative vers un système punitif administratif. In : *Revue de Droit pénal et de criminologie*, 1989, nr 4, pp. 337-387.

DE ROY, C., 2005. Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties. In : *Rechtskundig Weekblad*, 2005-2006, vol.12, pp. 441-445.

DEVROE, E., 2015. La création d'une culture du contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales. In : Guillaïn, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Chartre (Les dossiers de la RDPC), pp. 21 à 45.

DEVROE, E., 2016. Waarom sanctioneren als het anders kan? De genese van het Belgisch overlastbeleid door diverse staatsvormingen heen. In : *Panopticon*, 2016/4, pp. 290-309.

DEVROE, E., BRUINSMA, G. & BEKEN, T., 2017. An Expanding Culture of Control ? The Municipal Administrative Sanctions Act in Belgium. In : *European Journal on Criminal Policy and Research*. nr 23. DOI : 10.1007/s10610-016-9321-2.

EVENEPOEL, A., BAUWENS, T., DE BACKER, M., 2013. Gemeentelijke administratieve sancties, jongeren en publieke ruimte: het pedagogische argument. In : *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, vol.4, pp. 371-378.

FLAMAND, E., 2012. Gemeentelijke administratieve sancties tegen sociaal protest. In: *Juristenkrant*, vol. 244, p.12.

GANTY, S., 2024, « Sliding Fast Down the Slippery Slope of Criminalization of Poverty in Strugurel Ion Dian against Denmark », Strasbourg Observer, 29 octobre 2024, URL : <https://strasbourgobservers.com/2024/10/29/sliding-fast-down-the-slippery-slope-of-criminalization-of-poverty-in-strugurel-ion-dian-against-denmark/>

GEUDENS G., 2005. De voetbalwet als bestuurlijk handhavingsinstrument. In: Santens, M. (dir.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve*

sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit, Tegensprak-Cahier 24, Brugge, die Keure, pp. 209-218.

GEUDENS, G., 2005. Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten. In : *Rechtskundig Weekblad*, vol. 6, pp. 203-222.

GEUDENS, G., 2023. Preventief huisarrest : een korte reactieve en duiding. In: *De Juristenkrant*, vol. 462, p. 10.

HENRION, T., 2005. La lutte contre les incivilités : un « snelrecht » communal. In: *Journal du droit des jeunes*, nr 246, p. 17.

HERBOTS, P., DRIESSEN, M., 2023. Preventief huisarrest: error 404, page not found. In: *De Juristenkrant*, 2023, vol. 461, p. 16.

LAMBERT, M., 2015. Les sanctions administratives : l'insoutenable légèreté communale ? In : Guillaïn, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 145-167.

MARTENS, P., 2007. Les sanctions administratives, un droit pénal dégénéré ? In : Andersen, R., Déom, D., et Renders, D., *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, p. 13-22.

MASSET, A., 2001. Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé. In : *Journal des Tribunaux*, vol. 38, nr 6031, pp. 833-838

MASSET, A. 2002. Les sanctions administratives dans mes communes. In: *Administration publique*, nr1, pp. 15-30.

MEERSCHAUT, K., DE HERT, P., GUTWIRTH, S., VANDER STEENE, A., 2008. Het gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties door de Brusselse gemeenten. Is er nood aan een regulerende rol voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?. In: *Brussels Studies*, nr18, pp. 1-14, URL : <https://journals.openedition.org/brussels/578>

MICHIELS, O., 2016. Pas d'obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales. In : *Revue de la Faculté de droit de l'université de Liège*, vol. 1, pp. 79-99.

MOLITOR, C., SIMONART, H., 2007. Réflexions sur les sanctions administratives communales. In : Andersen, R., Déom, D., et Renders, D., *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, pp. 299-329.

MOSSOUX Y., 2015. Les principes du raisonnable et de proportionnalité. In : de Broux P.-O., Lombaert B. et Tulkens F. (dir.), *Actualités des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthemis, pp. 51-97.

NINANE G., 2011. Le voile intégral et le pouvoir de police des autorités locales, *J.M.L.B.*, 2011/22, pp. 1072-1074.

PERIN S., 2018. Les interdictions générales et permanentes prévues par les règlements communaux de police au regard de la jurisprudence des juridictions judiciaires et du Conseil d'État, *Administration publique*, nr 3, pp. 340-346.

PLEYSIER, S., DEKLERCK, J., 2006. Over hondenpoep en hangjongeren: een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones. In: *Tijdschrift voor Veiligheid*, nr 5, pp. 5-20.

PLEYSIER, S., 2023. Back to the future!? Een selectieve geschiedenis, heden en toekomst van de gemeentelijke administratieve sancties in ons land. In: Gutwirth, S., De Hert, P., Colette, M., *Strafrecht in dialoog*, Antwerpen, Larcier-Intersentia, 2023, pp. 341-354.

RENDERS D., PERCY A. et ROMBAUX E., 2017. Le droit et le contentieux administratifs face à la prostitution. In : Gilson S. (dir.), *Aspects juridiques de la prostitution*, Limal Anthemis, pp. 69-128.

SCHAUS A., 2021. Observations – C.E. (Vé ch.), arrêt ASBL *Ligue des droits de l'homme*, nr 68.735 du 8 octobre 1997. In : Goffaux P., Slautsky E. et Sohier J. (dir.), *Les grands arrêts du droit administratif*, Bruxelles, Larcier, pp. 316-326.

SERVICE DROIT DES JEUNES DE BRUXELLES, DE TERWANGNE, A., 2015. Sanctions administratives communales pour les mineurs d'âge. Mode d'emploi à la suite des changements intervenus dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. In : *Journal du Droit des Jeunes*, vol.1, nr 341, pp. 54-60.

SMOOS S., 2011. La prostitution et les communes, *Mouvement communal*, nr 863, pp. 35-39.

TATTI, D., 2023a. Sanctions administratives communales à Bruxelles: l'administratisation de la justice pénale à l'épreuve de la crise de la COVID-19. (*De gemeentelijke administratieve sancties in Brussel op de proef gesteld tijdens de coronacrisis*) In: *Brussels Studies*, nr 180. <https://journals.openedition.org/brussels/6794>

TATTI, D., 2023b. Les Sac « Covid » en Région de Bruxelles-capitale : chiffres et constats. In Tatti, D., Guillain, C., Jonckheere, A. et Schils, E. (dir.), *Le droit à l'épreuve de la crise sanitaire : retour sur les sanctions administratives communales et les poursuites pénales des infractions Covid*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 17-34.

TATTI, D., GUILLAIN, C., 2024. La gestion des infractions Covid par les autorités belges : quand répression rime avec exclusion. In : Actes du Colloque G3 : Inégalités & Covid-19 (Université Libre de Bruxelles, Université de Montréal, Université de Genève), *te verschijnen*.

TRIFAU, C., FIERENS, J., 2021. L'élargissement du pouvoir de sanction des communes à l'égard des mineurs d'âge : une vraie bonne solution ? In : *Journal du droit des jeunes*, nr 408 (octobre 2021), pp. 18-19.

VAN DE KERCHOVE, M., 1987. Le droit sans peines, aspects de la dépenalisation en Belgique et aux Etats-Unis, Bruxelles, Presses Universitaires Saint-Louis, 438 p.

VAN DROOGHENBROECK S., 1997. Mendicité, ordre public et proportionnalité, R.B.D.C., pp. 418-436.

VAN GOOL, E., 2015. De GAS-procedure, Bruxelles, Intersentia, 251 p.

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

VASSART, A., 2021. Police administrative et maintien de l'ordre public, Bruxelles, Larcier, 177p.

VERFAILLE, K., BEYENS, K., BLOMMAERT, J., MEERT, H., STUYCK, K., 2007. De « overlastmythe ». Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?. In : *Panopticon*, vol. 3, pp. 6-20.

VERSCHAVE, A., 2024. Gemeentelijke administratieve sancties in het licht van de fundamentele rechten en vrijheden. In : Todts, L., Van Garsse, S. (ed.), *Actualia Handhavingsrecht II*, Brussel, Intersentia, p. 121-156.

VRIELINK, J., CHAIB, S.O., BREMS, E., 2011. Boerkaverbod: juridische aspecten van lokale en algemene verboden op gezichtsverhulling in België", *Nieuw Juridisch Weekblad*, nr 244, pp. 398-414.

WARNIEZ, B., 2016. Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp. In: *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, vol. 2, p. 146.

WATTIER, I., 2015. Le régime des infractions mixtes de droit commun. In : Guillaïn, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 69-107.

Literatuur uit andere menswetenschappen

DAMON, J., 2023. Toilettes publiques: Essai sur les commodités urbaines. Paris, Presses de Sciences Po, 210 p. URL : <https://doi.org/10.3917/scpo.damon.2023.01>.

GRYMONPREZ H., KEYMEULEN F., MULLER, N., 2022. Ruimtelijke onrechtvaardigheid en de Brusselse Alhambra wijk. In : *Panopticon*, vol. 43, nr 6, pp. 554-557.

MARTIN, H., BERTHO, B., 2020. Crimes et châtements dans la modernité tardive. Politiques urbaines du sans-abrisme. In : *Sciences & Actions Sociales*, nr 13, pp. 53-81. URL : <https://doi.org/10.3917/sas.013.0053>

REA, A., 2007. Les ambivalences de l'État social-sécuritaire. In : *Lien social et politique*, nr 57, p. 15-34. URL : <http://id.erudit.org/iderudit/016385ar>.

VAN CRIEKINGEN, M., 2021. *Contre la gentrification*. Paris : La Dispute, 192 p.

Verslagen

BRUSSELS OBSERVATORIUM VOOR PREVENTIE EN VEILIGHEID, 2020. Verslag 2019 van het observatorium. URL : <https://safe.brussels.nl/verslag-van-het-observatorium>

CAMMAERT, F., 2006. Évaluation de l'application de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes – 7 années de Sanctions administratives communales. Rapport d'étude sous la direction de Ponsaers, P., et Vander Beken T., Université de Gand. URL : https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/rapport_final_sac.pdf

CANHAM, R., 2014. *Talking Toilets: Assessing the accessibility of public toilet provision in Ottawa, Ontario*. Rapport pour la campagne GottaGo! URL : <https://gottagocampaign.files.wordpress.com/2014/04/talking-toilets-gottago-report.pdf>.

CONSEIL DE LA PROVINCE DE LIÈGE, 2024. Rapport d'activités 2023. Les sanctions administratives communales. URL : <https://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/216/2324RA14.pdf>.

FAIR TRIALS, 2021. Efficiency over justice: Insights into trial waiver systems in Europe. URL : <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/TWSE-report.pdf>

GOTELAERE, S., SCHILS, E. ET JONCKEERE, A. (prom.), 2021. Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales. Rapport final, Bruxelles, SPP Intégration sociale, nr 45. URL : https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_45_aj-sac_202101.pdf

HOUSING RIGHTS WATCH, FEANTSA, 2023. Mean streets. A report on criminalization of homelessness in Europe. URL : <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets?bcParent=27>

FOD BINNENLANDSE ZAKEN – ALGEMENE DIRECTIE VEILIGHEID & PREVENTIE, 2020. Vijfjaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet – 2016-2020, 2021. URL : https://www.besafe.be/sites/default/files/2022-07/gas_verslag.pdf

Unia, 2024. Lexicon bestrijding van discriminaties (2025). URL : <https://www.Unia.be/files/Lexicon-discriminatie-NL-2025.pdf>

Andere bronnen

Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, 2023. Avis d'initiative concernant la stratégie wallonne de sortie du sans-abrisme. Avis nr 1528. URL : <https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/A%201528%20concernant%20la%20strate%CC%81gie%20wallonne%20de%20sortie%20du%20sans-abrisme.pdf>

Nolf, J., 2013. Schriftelijk advies d.d. 15 april 2013 van ere-vrederechter Jan Nolf aan de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt omtrent het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (DOC 53 2712/001). URL :

https://www.justwatch.be/Justwatch.be/GAS_files/Advies%20Kamercommissie%20BZ%20GAS.pdf

II. Kwantitatief analyseluik

Inhoudsopgave en index

Woorden- en afkortingenlijst.....	104
Inleiding.....	105
1. Methodologie.....	106
1.1. Voorstelling van de gebruikte gegevens.....	106
1.2. Verzameling van de gegevens.....	106
1.3. Voorbewerking van de gegevens.....	107
1.4. Verwerking van de gegevens.....	108
1.5. Kwantitatieve analyses.....	110
2. Ongelijk gebruikte types GAS-overtredingen.....	112
3. Profielen van de overtredders.....	115
3.1. Methodologische verduidelijkingen.....	115
3.2. Demografisch profiel.....	116
3.3. Sociaal-residentieel profiel.....	120
3.4. Discriminatieisico's verbonden aan de oververtegenwoordiging van bepaalde profielen overtredders.....	126
4. Kenmerken van de plaatsen van GAS-overtredingen.....	128
4.1. Verdeling van de plaatsen van overtredingen volgens het sociaal-economisch niveau van de statistische sectoren.....	128
4.2. Verdeling van de plaatsen van overtredingen volgens het demografische profiel van de statistische sectoren.....	129
4.3. Discriminatieisico's die aan de plaatsen van overtreding verbonden zijn.....	131
5. Financiële impact van de GAS volgens leeftijd, inkomenssituatie en sociale afkomst.....	132
5.1. Betaling van de GAS-boetes.....	132
5.2. Bedrag van de GAS-boetes.....	134
5.3. De betaling van de GAS volgens de sociale kenmerken van de overtredders.....	134
5.4. GAS opgelegd aan minderjarigen.....	136
Conclusies.....	139
6. Bijlagen.....	141
6.1. Verzameling van de gegevens.....	141
6.2. Beschrijving van de gevraagde gegevens.....	146
6.3. Categorisering van de GAS-overtredingen.....	149
6.4. Opbouw van de sociaal-economische typologie.....	151
6.5. Opbouw van de typologie van de levensfasen van de personen.....	153

Lijst van figuren

Illustratie 1: Verdeling van de GAS per overtredingscategorie.....	112
Illustratie 2: Gemengde GAS-overtredingen en overlast (zonder S&P).....	113
Illustratie 3: Verdeling van de overtreders volgens leeftijd (15 jaar en +).....	117
Illustratie 4: Opleidingsniveau van de overtreders.....	120
Illustratie 5: Beroepssituatie van de overtreders.....	122
Illustratie 6: Aantal kamers per bewoner.....	123
Illustratie 7: Grootte van het huishouden van de overtreders.....	125
Illustratie 8: Verdeling van de decielen van het equivalent inkomen van de overtreders.....	126
Illustratie 9: Gemiddeld aantal GAS-overtredingen per overtredingscategorie volgens de status van de statistische sector in 2023.....	129
Illustratie 10: Gemiddeld aantal GAS-overtredingen per overtredingscategorie volgens het demografisch type van de statistische sector in 2023.....	130
Illustratie 11: Verdeling van de GAS per overtredingscategorie – enkel minderjarigen.....	136
Illustratie 12: Deelnemingsovereenkomst van Belgische gemeenten aan de studie.....	142
Illustratie 13: Deelnemingsovereenkomst van Belgische provincies aan de studie.....	143

Index van tabellen

Tabel 1: Voorbewerkingen van de ontvangen GAS-gegevens, per gemeente/provincie in 2023 (alle dossiers).....	107
Tabel 2: Verdeling van de ontvangen GAS-gegevens per overtredingscategorie.....	109
Tabel 3: Overzicht van de uitgevoerde kwantitatieve analyses.....	110
Tabel 4: Verdeling van de meest voorkomende GAS-overtredingen ‘overlast’ en gemengde overtredingen.....	113
Tabel 5: Verdeling van de woonplaats ten opzichte van de plaats van de sanctie.....	116
Tabel 6: Over- of ondervertegenwoordiging van de leeftijdsgroepen van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	118
Tabel 7: Over- of ondervertegenwoordiging van het geslacht van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	118
Tabel 8: Verdeling nationaliteit en nationaliteit van de ouders van de overtreders.....	119
Tabel 9: Over- of ondervertegenwoordiging van de nationaliteiten van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	119
Tabel 10: Over- of ondervertegenwoordiging van het opleidingsniveau van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	121
Tabel 11: Over- of ondervertegenwoordiging van de beroepssituatie van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	122
Tabel 12: Over- of ondervertegenwoordiging van het aantal kamers per bewoner (in aantal gemeenten).....	124
Tabel 13: Over- of ondervertegenwoordiging van het type eigendom van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	124
Tabel 14: Over- of ondervertegenwoordiging naargelang de grootte van het huishouden van de overtreders (volgens aantal gemeenten).....	125
Tabel 15: Verdeling van de overtreders in vergelijking met de inkomenskwartielen in de gemeente.....	126
Tabel 16: Betalingsstatus – alle GAS-dossiers.....	133
Tabel 17: Betalingsstatus volgens de categorieën GAS-overtredingen.....	133
Tabel 18: Bedragen van de boetes per categorie GAS-overtredingen.....	134
Tabel 19: Categorieën GAS-overtredingen – enkel minderjarigen.....	137
Tabel 20: Nationale afkomst en nationale afkomst van de ouders – enkel minderjarigen....	138

Tabel 21: Aantal gemeente- en provinciebesturen dat deelneemt aan de studie – verdeling per regio.....	141
Tabel 22: Overzicht van de redenen waarom de 39 gemeentebesturen en 9 provinciebesturen niet instemden met deelname.....	145
Tabel 23: Beschrijving van de administratieve gegevens van Statbel.....	148

Woorden- en afkortingenlijst

APR	Algemeen politiereglement
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
DIV	Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen
DPO	Data Protection Officer / functionaris voor gegevensbescherming
DWH	DataWareHouse (gegevensopslagplaats van Statbel)
GAS	Gemeentelijke administratieve sanctie
Overtreder	Persoon die een GAS-overtreding begaat
RRN	Rijksregisternummer
S&P	Stilstaan en parkeren
Safe.brussels	Instelling van openbaar nut voor veiligheid en preventie
Statbel	Nationaal statistiekbureau van de FOD Economie

Inleiding

Dit luik van de INESAC-studie omvat een **kwantitatieve analyse van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS)** en vormt een aanvulling op de **juridische** en de **kwantitatieve** analyse in het kader van hetzelfde onderzoek. Het is gebaseerd op een analyse van de gegevens uit de GAS-dossiers, die gekoppeld worden aan administratieve gegevens van de FOD Economie.

Dit kwantitatieve deel heeft tot doel om:

- de geografische spreiding te onderzoeken van de plaatsen waar GAS-overtredingen worden begaan;
- het aandeel te meten van de gesanctioneerde personen die tot kwetsbare sociaal-economische categorieën behoren;
- de risico's aan te tonen van een verschillende blootstelling aan GAS volgens demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, nationaliteit) en sociaal-residentiële kenmerken van de overtreders (woonomstandigheden, beroepscategorie, inkomen, enz.).

Deze doelstellingen vloeien voort uit meerdere vaststellingen in de vorige luiken. Enerzijds werpen de conclusies van het juridisch verslag vragen op over de risico's van gedifferentieerde behandeling op basis van beschermde criteria zoals vermogen, sociale situatie (of afkomst) en leeftijd (jongeren) in het wettelijk GAS-systeem.

Anderzijds beklemtoont het kwalitatieve verslag de normatieve dimensie van het begrip 'overlast', als sociale constructie die ter discussie moet worden gesteld. Deze constructie zou namelijk onderliggende maatschappelijke vraagstukken kunnen verhullen in de manier waarop de GAS worden toegepast, zowel op het gebied van afvalbeheer als in de omgang met bepaalde sociale groepen die aanwezig zijn in de openbare ruimte, die als een afwijking worden gezien op de gangbare normen voor het gebruik van deze plaatsen.

Bovendien kon het vraagstuk van de financiële draagkracht om de GAS-boetes te betalen, niet worden behandeld in de twee vorige luiken.

Dit kwantitatieve luik vormt dan ook een aanvulling op de twee andere luiken van de studie, waarbij de demografische en sociaal-economische kenmerken van de overtreders systematisch worden gedocumenteerd.

Het verslag van dit luik van de studie begint met een toelichting bij de methodologische aanpak die voor de kwantitatieve analyses werd gevolgd (*deel 1*). *Deel 2* documenteert welke categorieën overtredingen op het terrein worden vastgesteld. *Deel 3* vergelijkt de profielen van de overtreders met die van de bevolking van de gemeente waar de overtreding werd vastgesteld, zodat kan worden nagegaan in welke mate bepaalde profielen van overtreders significant vaker worden bestraft dan andere. Vervolgens worden de kenmerken van de plaatsen waar de overtredingen werden begaan uitvoerig beschreven (*deel 4*). *Deel 5* beoordeelt de betalingsstatus van de boetes ten opzichte van de sociale kenmerken van de overtreders. In de conclusies tot slot worden de resultaten van het kwantitatieve verslag besproken. Op het einde van het verslag zijn gedetailleerde methodologische bijlagen beschikbaar (*Deel 6*).

1. Methodologie

Samenvatting : de analyse is gebaseerd op een steekproef van GAS-dossiers uit 2023, afkomstig van zeven gemeenten en één provincie. In 80% van de dossiers aangaande gemengde overtredingen en overlast kon de overtreder met zijn demografische, sociaal-economische en residentiële kenmerken worden geïdentificeerd. Bovendien konden omzeggens alle plaatsen waar overtredingen werden begaan, worden gelokaliseerd op het niveau van de statistische sector.

1.1. Voorstelling van de gebruikte gegevens

Het kwantitatieve luik van deze studie is gebaseerd op de analyse van GAS-dossiers uit gemeentelijke of provinciale registers ([zie bijlage 6.2.1](#)), aangevuld met administratieve gegevens verstrekt door het nationaal statistiekbureau (Statbel) van de FOD Economie ([zie bijlage 6.2.2](#)).

De gegevens over de GAS zijn afkomstig uit de registers die door elke gemeente worden bijgehouden en waarin de GAS-dossiers met informatie over de begane overtredingen worden geïnventariseerd: (*minimaal*) de identiteit van de overtreder, het ingeroepen artikel van de overtreding, de betalingsstatus in geval van boete.

Deze gegevens omvatten gevoelige informatie, met name het rijksregisternummer, wat een verwerking in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vereist. Om de veiligheid en vertrouwelijkheid van de gegevens te waarborgen, heeft de Université libre de Bruxelles (ULB) een beroep gedaan op Statbel als derde vertrouwenspersoon, in overeenstemming met het koninklijk besluit van 13 juni 2014 dat dit type samenwerking regelt.

1.2. Verzameling van de gegevens

De 42 steden en gemeenten waarvan het reglement in het juridische luik werd geanalyseerd, werden eind augustus 2024 via e-mail gecontacteerd en twee weken later opgebeld. In de Vlaamse gemeenten kregen we aanvankelijk slechts weinig reacties en ook enkele weigeringen tot medewerking. Daarom hebben we ons actiedomein uitgebreid en contact opgenomen met 9 Belgische provincies¹ en enkele bijkomende gemeenten in Vlaanderen. Tussen september en november 2024 was er regelmatig e-mailverkeer om de opvolging te verzekeren. De overeenkomst werd herwerkt op basis van de wijzigingen die de gegevensbeschermingsfunctionarissen (DPO's) van sommige gemeenten hadden gevraagd, en er werden meer gedetailleerde informatieve documenten verstuurd. Daarna, tussen oktober 2024 en maart 2025, werd de overeenkomst goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen en vervolgens door de gemeenteraad van elke deelnemende gemeente. Tussen januari en april 2025 werden uiteindelijk de gegevens van zeven gemeenten en één provincie ontvangen.

De zo samengestelde steekproef omvat gemeenten van de drie Belgische gewesten, uit diverse ruimtelijke contexten (grote stad, middelgrote stad en voorstedelijke/landelijke gebieden). Deze studie is meer bepaald gebaseerd op de gegevens van de volgende gemeenten²:

- in Vlaanderen: Brugge en Maasmechelen
- in het Brussels gewest: Sint-Lambrechts-Woluwe en Elsene

¹De provincie West-Vlaanderen kon niet worden gecontacteerd omdat er geen publiek toegankelijke contactgegevens beschikbaar waren.

²Zie de bijlagen voor meer details over de selectie van de gemeenten.

- in Wallonië: Bergen, Luik en Moeskroen
- de 56 gemeenten waarvan het GAS-beheer wordt verzekerd door de provincie Henegouwen.

De geanalyseerde GAS-gegevens hebben betrekking op het **jaar 2023**, van 1 januari tot 31 december, om over een volledig gegevensjaar te beschikken, meer bepaald het meeste recente op het moment van lancering van de studie (verzameling aangevat in 2024) dat niet is beïnvloed door de uitzonderlijke maatregelen in verband met de COVID-19-pandemie.

1.3. Voorbewerking van de gegevens

Voor de kwantitatieve analyse van de GAS-gegevens waren meerdere voorbewerkingsfasen nodig om de gegevens bruikbaar te maken.

1. De verzamelde GAS-dossiers kwamen eerst bij Statbel terecht. Daar werden ze **ontdaan** van gevoelige informatie waarmee personen konden worden geïdentificeerd en werden ze **gelokaliseerd** (door geocodering van de plaats van overtreiding in de statistische sector). Dit proces, dat bijzonder veeleisend was op het vlak van coördinatie met de gemeenten en met Statbel, vereiste de detachering van een lid van ons team bij Statbel. Deze medewerkster, die onderworpen is aan het statistisch geheim en een geheimhoudingsovereenkomst heeft ondertekend, stond in voor de contacten met de gemeenten en voor het toezicht op de gegevensdoorgifte via de ICT-infrastructuur van Statbel en de geocodering, op het niveau van de statistische sector, van de overtreidingen.

2. Zodra de gegevens in het datawarehouse (DWH) van Statbel waren opgenomen, werd de verwerking ervan (koppeling met andere administratieve bronnen en pseudonimisering) volledig door de Statbel-teams verzorgd. **De ULB ontving uiteindelijk de sociale en geografische gegevens van gepseudonimiseerde personen, die aan de GAS-dossiers gekoppeld waren.**

Tabel 1 geeft het resultaat van de voorbewerkingen. Alleen GAS-dossiers met een bekend rijksregisternummer (RRN) konden aan de administratieve gegevens van Statbel worden gekoppeld, wat neerkomt op 54% van de ontvangen gegevens³. De GAS-dossiers zonder RRN betreffen ondernemingen (11%), rechtspersonen of gevallen van onbekend RRN (35%).

Ten slotte kon de statistische sector van de overtreiding in 99,8% van de gevallen correct worden geïdentificeerd, waardoor voor deze dossiers geografische analyses op het niveau van de statistische sector mogelijk werden.

Tabel 1: Voorbewerkingen van de ontvangen GAS-gegevens, per gemeente/provincie in 2023 (alle dossiers)

		# dossiers SAC/GAS	Dont dossiers avec RN connu, pseudonymisé ⁴ / Waarvan dossiers met bekend, gepseudonimiseerd RRN	
			# dossiers SAC/GAS	# dossiers SAC/GAS
Bruxelles/ Brussel	Ixelles/Elsene	8.609	5.966	69%
	WSL/SLW	3.144	2.093	67%
Flandre/	Bruges/Brugge ⁵	1.079	1.020	95%

³In het volgende deel zullen we zien dat dit percentage sterk varieert volgens overtredingscategorie.

⁴Namelijk dossiers met een gepseudonimiseerd RRN die Statbel aan individuele sociaal-economische gegevens kon koppelen

⁵Brugge: GAS 1-2

		# dossiers SAC/GAS	Dont dossiers avec RN connu, pseudonymisé / Waarvan dossiers met bekend, gepseudonimiseerd RRN	
Vlaanderen	Maasmechelen ⁶	437	349	80%
Wallonie/ Wallonië	Mons / Bergen	4.153	3573	86%
	Liège / Luik	20.577	17.066	83%
	Mouscron / Moeskroen	3.740	759	20%
	Hainaut / Henegouwen ⁷	17.779	1161	7% ⁸
Total / Totaal		59.518	31.987	53,7%
<i>Waarvan dossiers met geogelokaliseerde overtreding op het niveau van de statistische sector⁹</i>		59.375	31.931	99,8%

1.4. Verwerking van de gegevens

We benadrukken dat de GAS-gegevens voorzichtig te interpreteren zijn, aangezien de invoer ervan niet geharmoniseerd is tussen de gemeenten en ook niet specifiek is aangepast aan onderzoeksdoeleinden. Door het gebrek aan harmonisatie tussen de gemeenten zagen we ons verplicht meerdere bewerkingen uit te voeren:

1. De **artikelen van GAS-overtredingen werden manueel opnieuw gecategoriseerd** door een harmonisatie van de artikelen van vergelijkbare reglementen van de verschillende gemeenten. De categorisering is gebaseerd op een classificatie in 4 niveaus. De volledige categorisering is terug te vinden in **bijlage 6.3**.

De GAS-dossiers werden in 4 categorieën verdeeld¹⁰: 'Overlast' (GAS 1), gemengde overtredingen (GAS 2 en 3) en stilstaan en parkeren (GAS 4). Bij de dossiers die onder 'overlast' en gemengde overtredingen vallen, is voor 80% van de dossiers een bekend RRN aanwezig, wat betekent dat een groot deel van de informatie op individueel niveau kan worden weergegeven (**Tabel 2**). Bij de dossiers die onder stilstaan en parkeren (S&P) vallen, werd daarentegen slechts minder dan de helft van de overtreders geïdentificeerd (46%). We weten echter dat gemeenten niet altijd rechtstreeks toegang hebben tot de rijksregisternummers van de mensen, aangezien het protocol voor S&P-boetes gebaseerd is op de identificatie van de nummerplaat. Dit vormt geen probleem voor onze analyses, die toegespitst zijn op de andere GAS-categorieën.

⁶Maasmechelen: GAS 1-2-3-4

⁷De dossiers van de 56 gemeenten die door de provincie Henegouwen worden beheerd, werden gebundeld, aangezien de meeste ervan heel weinig sancties optekenden in 2023. Châtelet en La Louvière werden daarentegen afzonderlijk geanalyseerd vanwege het hogere aantal overtredingen en gevallen van overlast.

⁸Voor de S&P-overtredingen van de provincie Henegouwen (15.737 dossiers) was geen rijksregisternummer voorhanden.

⁹56 dossiers zijn in een andere gemeente gelokaliseerd dan de gemeente die de overtreding vaststelde, waarschijnlijk als gevolg van onduidelijke gemeentegrenzen of fouten bij het invoeren van de gegevens. Daarom hebben we hieraan de postcode toegekend van de gemeente die de overtreding heeft vastgesteld, en kunnen we de statistische sector ervan niet precies bepalen.

¹⁰De categorieën 1-2-3-4-5 worden in Franstalige gebieden weinig gebruikt, maar wel frequent in Nederlandstalige gebieden.

Tabel 2: Verdeling van de ontvangen GAS-gegevens per overtredingscategorie

GAS-categorie	# dossiers	Dont dossiers avec RN connu, pseudonymisé / Waarvan dossiers met bekend, gepseudonimiseerd RRN	
		#	%
Overlast	11.908	9.568	80%
Gemengde overtredingen	1.355	981	72%
S&P	46.213	21.422	46%
Onbekend	43	16	37%
Totaal overlast + gemengde	13.263	10.549	79,5%
Totaal	59.518	31.987	53,7%

2. De **statussen van de dossiers werden manueel geharmoniseerd** door het combineren van de beschikbare informatie over de betalingsstatus, het bedrag van de boete, het beroep op bemiddeling of gemeenschapsdienst, de afsluiting of niet-afsluiting van het dossier en de beslissing van de sanctionerend ambtenaar.

Er werden op de gegevens nog twee andere verwerkingen verricht:

1. De **woongemeente** van de overtreder werd bepaald aan de hand van de opgegeven postcode¹¹. Wanneer meerdere gemeenten eenzelfde postcode delen, werd de gemeente met het grootste aantal adressen dat aan deze postcode is gekoppeld (volgens de database BeSt Address) geselecteerd. Dankzij deze verwerking konden ook overtredders die niet in België wonen, worden geïdentificeerd.

2. Om het sociaal-economisch profiel van de overtredders te vergelijken met dat van de inwoners van de gemeente waar de overtreding plaatsvond, werd een **referentiedatabank opgezet**. Deze databank groepeerde sociaal-economische variabelen op het niveau van de statistische sector, voornamelijk afkomstig van de Statbel-volkstelling van 2021, die op gemeentelijk niveau werden samengevoegd met het oog op de analyse. Om de vergelijking mogelijk te maken, werden vervolgens de sociaal-economische gegevens van de overtredders in dezelfde categorieën ingedeeld.

Tot slot worden in grote lijnen twee benaderingen gevolgd voor het selecteren van de dossiers die relevant zijn voor de analyses:

- wanneer de **overtredingen als zodanig** worden onderzocht (bijvoorbeeld volgens overtredingscategorie of betalingsstatus), worden alle GAS-dossiers – alle categorieën samen – in aanmerking genomen (n = 59.518);
- maar wanneer de interesse uitgaat naar de sociale kenmerken van de overtredders, worden de dossiers als **links naar de individuen** beschouwd. In dit geval worden alleen de dossiers met betrekking tot gemengde overtredingen en overlast waarvoor een bekend rijksregisternummer (RRN) beschikbaar is, geselecteerd (n=10.549).

Deze totalen kunnen echter licht variëren volgens de specifieke variabelen die in de analyses worden gebruikt.

¹¹Voor de gegevens die we van de provincie Henegouwen hebben ontvangen, werd de locatie van de overtreding (code NIS6) vermeld. De overeenstemmende gemeente (code NIS5) waartoe deze locatie behoort, werd geïdentificeerd.

1.5. Kwantitatieve analyses

Onze kwantitatieve analyse is gebaseerd op meerdere vragen waaraan hypothesen zijn verbonden die werden geformuleerd naar aanleiding van de twee voorgaande luiken van de studie. [Tabel 3](#) geeft een overzicht van de vragen, hypothesen en types verrichte analyses:

V1 “Welke categorieën GAS-overtredingen worden vaak gebruikt?” maakt het mogelijk om de categorieën GAS-overtredingen die op het terrein worden toegepast, te objectiveren, met de hypothese afkomstig uit het kwantitatieve luik dat de grote meerderheid van de bestaande gevallen terug te brengen is tot een klein tiental overtredingen ([deel 2](#)).

V2A “Wat zijn de demografische profielen van de overtredders?” Vergelijkt de demografische profielen van de overtredders met de profielen van de bevolking van de gemeente waar de overtredding plaatsvond, die als referentiepopulatie fungeert. Het is de bedoeling na te gaan of bepaalde profielen van kwetsbare personen, zoals het profiel van jonge mannen van buitenlandse afkomst, mogelijk over- of ondervertegenwoordigd zijn ([deel 3.2](#)).

V2B past dezelfde analyses toe als V2A, waarbij de sociaal-residentiële profielen van de overtredders worden vergeleken met de referentiepopulatie. De hypothese is dat mensen met slechte woonomstandigheden een groter risico lopen op blootstelling aan GAS, omdat ze meer tijd in de openbare ruimte doorbrengen dan mensen met goede woonomstandigheden ([deel 3.3](#)).

V3 “Op welke plaatsen worden de GAS-overtredingen vastgesteld?” onderzoekt de geografische dimensie van de GAS-overtredingen door de statistische sectoren van de plaatsen van overtredingen eerst te rangschikken volgens hun sociaal-economische niveau (status) en dan volgens de levensfasen van de inwoners van deze sectoren (demografie). Aan de hand van deze analyses kan objectief worden vastgesteld in hoeverre overtredingen vaker dreigen voor te komen in dichtbevolkte volkswijken, wat risico's van discriminatie op basis van vermogen met zich kan brengen ([deel 4](#)).

V4 ten slotte “Wat zijn de gedifferentieerde effecten van het bedrag van de GAS op het huishoudbudget?” onderzoekt de hoogte van de boetes en de betalingsstatus ervan volgens de inkomensdecilen van de huishoudens. Zo kan worden nagegaan in welke mate de boetes worden betaald door arme huishoudens en wege op hun budget ([deel 5](#)).

Tabel 3: Overzicht van de uitgevoerde kwantitatieve analyses

Vragen	Hypothesen	Type analyse
V1. Welke categorieën GAS-overtredingen worden vaak gebruikt?	H1. In de grote meerderheid van de gevallen gaat het om slechts eenzelfde tiental overtredingen	Beschrijving van de vaak gebruikte categorieën GAS-overtredingen
2A. Welke demografische profielen worden door de GAS getroffen?	H2. Mogelijk komen er veel jonge mannen van buitenlandse afkomst in het demografische profiel van de overtredders voor	Systematische vergelijking van de profielen van de overtredders met de profielen van de bevolking van het statistische gebied waar de overtredding is begaan, op basis van demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, nationaliteit) en sociaal-residentiële kenmerken (woon-, arbeids- en inkomenssituatie).
V2B. Welke sociaal-residentiële profielen worden door de GAS getroffen?	H3. Mensen met slechte woonomstandigheden lopen een groter risico op blootstelling aan GAS (brengen meer tijd in de openbare ruimte door)	

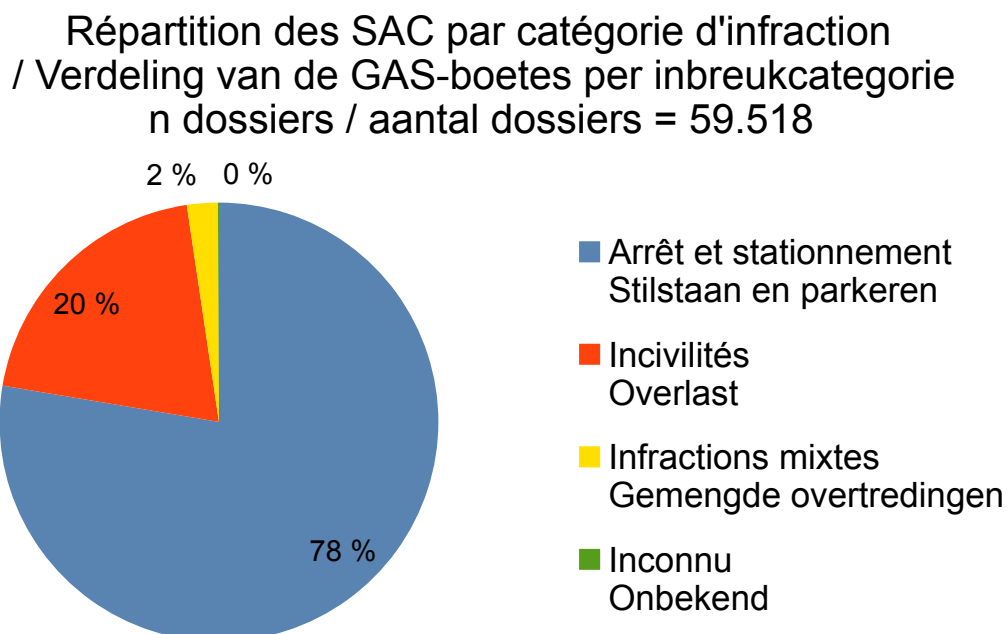
V2. Op welke plaatsen worden de GAS-overtredingen vastgesteld?	H4. Dichtbevolkte volkswijken zijn plaatsen met een hoger risico op GAS	Vergelijking van het aantal dossiers volgens de status en de demografie van de plaatsen van overtredingen
V4. Wat is de financiële impact van de GAS volgens leeftijd, inkomenssituatie en sociale afkomst?	H5. De betaling van de GAS varieert naargelang van de kenmerken leeftijd, inkomenssituatie en sociale afkomst.	Vaststelling van de betaling van de GAS-boetes volgens de sociale kenmerken van de personen. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de GAS opgelegd aan minderjarigen.

2. Ongelijk gebruikte types GAS-overtredingen

Samenvatting : de gemengde GAS en de GAS 'overlast' vertegenwoordigen respectievelijk 10% en 20% van de geanalyseerde steekproef. Hierbij wegen de overtredingen met betrekking tot netheid en openbare hygiëne en gezondheid het zwaarst door, en meer in het bijzonder de niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling of sluikestorten. Deze laatste overtreding vertegenwoordigt alleen al de helft van de gemengde overtredingen en de overtredingen 'overlast'. De overtredingen met een mogelijk discriminerend karakter, zoals vastgesteld in het juridisch verslag, zijn goed voor 12% van de GAS-dossiers.

De categorieën¹² GAS-overtredingen worden niet met dezelfde frequentie gebruikt op het terrein: bijna 8 op 10 vallen onder de categorie stilstaan en parkeren, 20% onder de categorie 'overlast' en 2% onder de categorie gemengde overtredingen (*Illustratie 1*). Deze verdeling strookt met de getuigenissen van de sanctionerende ambtenaren die werden opgetekend in het kwalitatieve luik: zij raamden het aandeel van de GAS stilstaan en parkeren op 90%.

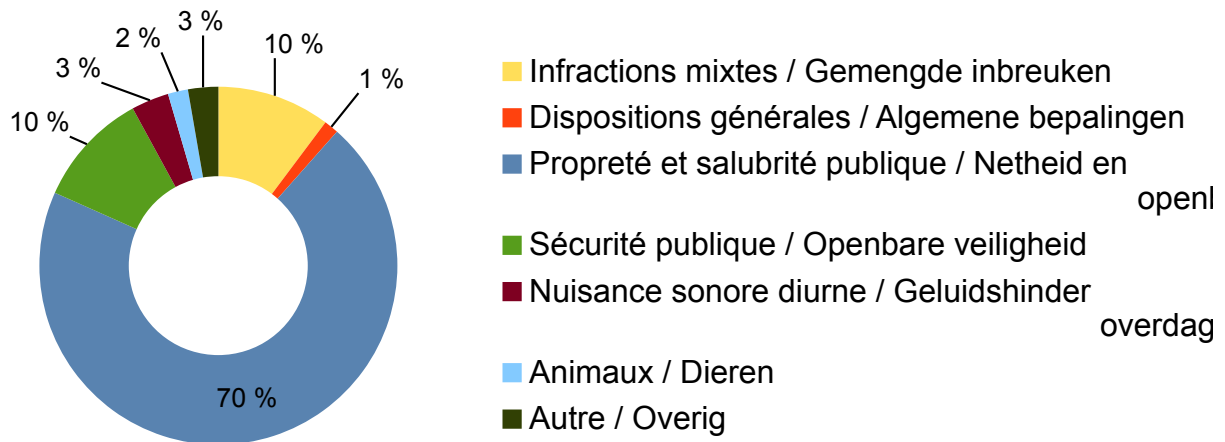
Naast stilstaan en parkeren, dus bij de GAS 'overlast' en de gemengde overtredingen (*Illustratie 2*), zijn het de overtredingen **netheid en openbare hygiëne en gezondheid** die het zwaarst doorwegen (70% van de dossiers), gevolgd door de overtredingen in verband met de **openbare veiligheid** (10%) en de **gemengde overtredingen** (10%).



Illustratie 1: Verdeling van de GAS per overtredingscategorie

¹²Voor de indeling van de categorieën verwijzen we naar de methodologie in [deel 1.4](#) en naar de typologie in [bijlage 6.3](#)

Infractions SAC mixtes et incivilités
Gemengde inbreuken en overlast
n dossiers / aantal dossiers = 13.253



Illustratie 2: Gemengde GAS-overtredingen en overlast (zonder S&P)

Op een meer gedetailleerd categoriseringsniveau (**Tabel 4**) heeft de vaakst vastgestelde GAS-overtreding (buiten stilstaan en parkeren) betrekking op de **niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling of sluikestorten**. Deze categorie GAS-overtreding vertegenwoordigt alleen al de helft van de verwerkte dossiers en staat daarmee ruim op kop van de vermelde overtredingen. De andere types GAS-overtredingen zijn diverser en minder vertegenwoordigd, zoals het bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte (9%), nachtlawaai (5%), of spuwen, urineren, defeceren (5%).

Tabel 4: Verdeling van de meest voorkomende GAS-overtredingen 'overlast' en gemengde overtredingen

	Catégorie SAC spécifique	Specifieke GAS-categorie	# dossiers	% dossiers	Infraction à risque de discrimination
1	Non respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou dépôt clandestin	Niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling of sluikestorten	6.671	50,3%	
2	Souiller ou endommager l'espace public	Bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte	1.202	9,1%	
3	Tapage nocturne	Nachtlawaai	709	5,4%	
4	Cracher, uriner, déféquer	Spuwen, urineren, defeceren	679	5,1%	x
5	Consommation d'alcool sur la voie publique	Alcoholgebruik op de openbare weg	500	3,8%	x

6	Trottoirs, accotements et entretien et salubrité des propriétés et terrains	Trottoirs, bermen en onderhoud en netheid van eigendommen en terreinen	351	2,7%	
7	Déchets autres	Ander afval	295	2,2%	
8	Vol	Diefstal	294	2,2%	
9	Vandalisme	Vandalisme	284	2,1%	
10	Animaux sous contrôle	Dieren onder controle houden	204	1,5%	
11	Diffusion ou amplification de son	Geluidsverspreiding of -versterking	191	1,4%	
12	Bombes, sprays et substances nocives (gaz hilarant)	Bommen, sprays en schadelijke stoffen (lachgas)	191	1,4%	
13	Injonctions et manque de respect	Bevelen negeren en gebrek aan respect	174	1,3%	x
	Sous-total pour les 13 infractions les plus fréquentes <i>Subtotaal voor de 13 meest voorkomende overtredingen</i>		11.744	88,6%	
	Total tous dossiers incivilités et infractions mixtes <i>Totaal alle dossiers overlast en gemengde overtredingen</i>		13.263	100%	

Van de overtredingen die in het juridische luik als potentieel discriminerend werden aangemerkt, komen er drie voor bij de vaakst voorkomende overtredingen: **urineren in de openbare ruimte, alcoholgebruik op de openbare weg en de weigering om bevelen van agenten op te volgen.**

De andere overtredingen die als potentieel discriminerend werden aangemerkt, blijven marginaal, met minder dan 1% voor kamperen in de openbare ruimte (4 dossiers), bijeenkomsten (12 dossiers), bedelen (21 dossiers), aanplakking (54 dossiers), privébezetting van de openbare ruimte (de doorgang van voorbijgangers belemmeren of gebrek aan burgerzin) (141 dossiers).

In totaal komen de overtredingen die als potentieel discriminerend zijn aangemerkt, in 12% van de dossiers voor.

3. Profielen van de overtredders

Samenvatting : dit deel documenteert de volgende vaststellingen:

1. De meeste overtredingen worden vastgesteld in de gemeente waar de overtredders wonen of in een buurgemeente van hun woonplaats.
2. Mannen krijgen meer GAS opgelegd dan vrouwen; personen jonger dan 45 jaar lopen een hoger risico op een sanctie; personen met de Belgische nationaliteit lopen minder risico op een sanctie dan alle andere nationaliteiten.
3. Personen met een laag opleidingsniveau zijn aanzienlijk oververtegenwoordigd bij de overtredders. Er zijn ook meer studenten en werklozen bij.
4. Wat huisvesting betreft, hebben overtredders aanzienlijk minder ruimte per bewoner, en is 62% van hen huurder. Ook huishoudens met meer dan 3 personen komen vaker voor bij de overtredders.
5. Tot slot zijn personen uit het eerste inkomenskwartiel, met andere woorden de armste 25%, aanzienlijk oververtegenwoordigd bij de overtredders.

3.1. Methodologische verduidelijkingen

In dit deel worden de profielen van de overtredders vergeleken met die van de bevolking van de gemeente.

De analyses die in dit deel aan bod komen, zijn gebaseerd op het gebruik van een statistische test, de zogenaamde chi-kwadraattoets. Met deze test kan de samenstelling van een groep (hier: de overtredders, personen die een GAS-overtreding hebben begaan) worden vergeleken met die van een referentiepopulatie (hier: de bevolking van de gemeente waar de overtreding werd vastgesteld).

Met een **chi-kwadraattoets** kan men bijvoorbeeld vaststellen of bepaalde leeftijdsgroepen over- of ondervertegenwoordigd zijn bij de overtredders, door de twee volgende elementen met elkaar te vergelijken:

- het **waargenomen aantal** overtredders (werkelijk vastgesteld aantal) voor elke leeftijdsgroep,
- het **verwachte aantal overtredders (theoretisch aantal)**, berekend op basis van de leeftjdsverdeling van de bevolking van de gemeente.

De bedoeling is na te gaan of de verschillen tussen de profielen van de overtredders en die van de inwoners statistisch significant zijn, met andere woorden of de samenstelling van de groep overtredders afwijkt van wat op basis van de lokale bevolking te verwachten is. De analyses worden dus op gemeentelijk niveau verricht en een overzichtstabel geeft het aantal gemeenten met een over- of ondervertegenwoordiging weer.

Om de te onderzoeken populatie samen te stellen, rees de vraag of alleen overtredders die in de gemeente wonen in aanmerking moesten worden genomen om ze te kunnen vergelijken met de bevolking die in de gemeente woont.

1. Blijkbaar woont 94% van de overtredders in België. In vergelijking met de plaats van overtreding van de GAS-dossiers woont 80% van de overtredders in dezelfde provincie als de plaats van overtreding, en woont 47% in dezelfde gemeente als de plaats van overtreding. Deze cijfers variëren echter van gemeente tot gemeente.

Het lijkt logisch dat een meerderheid van de overtreders in de provincie woont waar de overtreding is begaan, mogelijk in een buurgemeente, wat een lager percentage inwoners in de gemeente zelf verklaart ten opzichte van de betrokken provincie. Deze gegevens nuanceren het idee dat de overtredingen voornamelijk door personen van buiten het grondgebied zouden worden begaan.

2. We hebben overigens de resultaten van enkele analyses gecontroleerd, door de overtreders te beoordelen volgens hun woonplaats of de plaats van de overtreding: de conclusies zijn over het algemeen dezelfde. **We hebben er dus voor geopteerd naar de overtreders te kijken in plaats van naar de overtreding, zodat alle overtreders in aanmerking konden worden genomen en niet alleen degenen die in de gemeente van de overtreding wonen**, namelijk (ter herinnering) 80% van de dossiers overlast (9.568 dossiers) en 72% van de dossiers gemengde overtredingen (981 dossiers).

Tabel 5: Verdeling van de woonplaats ten opzichte van de plaats van de sanctie

	% GAS-dossiers
Wonen in België	94,12
Wonen in dezelfde provincie	80,08
Wonen in dezelfde gemeente	46,76
Wonen buiten België	1,7
Woonplaats onbekend	4,18

3.2. Demografisch profiel

3.2.1 Leeftijdscategorieën

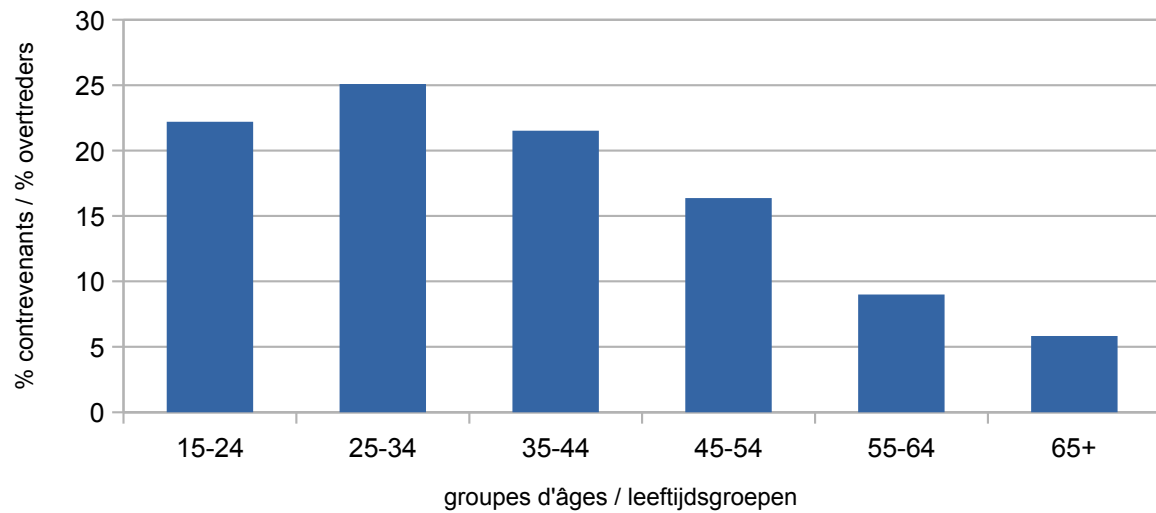
Uit de leeftijdsstructuur van de overtreders ouder dan 15 jaar¹³ blijkt dat de jongste groep volwassenen (jonger dan 45 jaar) de grootste groep van de overtreders uitmaakt (*Illustratie 3*).

Bij een vergelijking van deze verdeling met de leeftijdsstructuur van de gemeenten waar de overtredingen worden vastgesteld (*Tabel 6*), komen drie verschillende patronen naar voren:

1. De leeftijdsgroep 15-20 jaar is oververtegenwoordigd, behalve in enkele gemeenten.
2. De leeftijdsgroep 20 tot 44 jaar is globaal genomen oververtegenwoordigd bij de overtreders.
3. De 55-plussers zijn ondervertegenwoordigd.

¹³De GAS waarbij minderjarigen betrokken zijn (minder dan 18 jaar) komen specifiek aan bod in *deel 5.4*. De keuze voor de drempel van 15 jaar vloeit voort uit een beperking in de structuur van de referentiegegevens, waarin de eerste leeftijdscategorie van 0 tot 14 jaar gaat.

Répartition des contrevenants par âge (15 ans et +)
/ Verdeling van de overtreders naar leeftijd (15 jaar en ouder)



Illustratie 3: Verdeling van de overtreders volgens leeftijd (15 jaar en +)

Tabel 6: Over- of ondervertegenwoordiging van de leeftijdsgroepen van de overtredders (volgens aantal gemeenten)

Leeftijdsgroepen	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
15-19 jaar	●●●●●	●●●●		●●●●	++
20-24 jaar	●●●●●● ●●	●●●●			++
25-29 jaar	●●●●●● ●●●●		●●		++
30-34 jaar	●●●●●	●●●●●	●●		++
35-44 jaar	●●●●●● ●●●●●	●			++
45-54 jaar	●●●●	●●●●	●●●●●		+
55-64 jaar			●●●●●	●●●●●● ●	--
65 jaar en +				●●●●●● ●●●●●●	--

Lezing: in 4 van de 10 gemeenten van onze steekproef zijn de personen van 15 tot 19 jaar aanzienlijk oververtegenwoordigd bij de overtredders, in vergelijking met het aandeel van deze leeftijdsgroep in de totale bevolking van de gemeente. Bovendien is deze leeftijdscategorie aanzienlijk oververtegenwoordigd bij de overtredders in alle 10 de gemeenten¹⁴.

3.2.2 Geslacht

In alle gemeenten op één na, **krijgen mannen aanzienlijk meer GAS ‘overlast’ en gemengde overtredingen dan vrouwen (Tabel 7)**. In totaal zijn 60,6% van de overtredders van meer dan 15 jaar mannen, tegenover 39,4% vrouwen.

Tabel 7: Over- of ondervertegenwoordiging van het geslacht van de overtredders (volgens aantal gemeenten)

Geslacht	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
M	●●●●●●●● ●●	●			++
V			●	●●●●●●●● ●●	--

¹⁴Elsene, Sint-Lambrechts-Woluwe, Brugge, Maasmechelen, Bergen, Luik, Moeskroen, Châtelet, La Louvière en een groep gemeenten van de provincie Henegouwen (zonder Châtelet en La Louvière).

3.2.3 Nationale afkomst en nationale afkomst van de ouders

Tabel 8 geeft de spreiding van de nationale afkomst van de overtreeders en van de nationale afkomst van hun ouders. We zien dat 75% van de overtreeders de Belgische nationaliteit heeft. Daarvan is 40% Belg van Belgische afkomst, 18% Belg van Europese afkomst en 13% van Afrikaanse afkomst. **De meerderheid van de overtreeders is dus niet-Belgisch (25%) of heeft ouders van niet-Belgische afkomst (35%).**

Bij een vergelijking van de nationaliteit van de overtreeders met die van de inwoners van de gemeente waar de overtrekking werd vastgesteld (**Tabel 9**), zien we dat, in alle gemeenten op één na, personen met de Belgische nationaliteit aanzienlijk minder vaak worden gesanctioneerd dan personen met een andere nationaliteit. Bovendien is er geen enkele gemeente die personen afkomstig uit een Afrikaans land aanzienlijk minder vaak sanctioneert. Over het algemeen worden personen **met een niet-Belgische nationaliteit aanzienlijk vaker gestraft dan men zou verwachten, in het bijzonder personen uit een Afrikaans land.**

Tabel 8: Verdeling nationaliteit en nationaliteit van de ouders van de overtreeders

Nationaliteit van de ouders►	België	Europa	Afrika	Andere	Totaal
Nationaliteit van de overtreeders▼					
België	40,22%	17,78%	12,92%	4,3%	75,22%
Europa	0%	13,47%	0,61%	0,74%	14,82%
Afrika	0%	0,02%	7%	0,03%	7,05%
Andere ¹⁵	0%	0,06%	0,01%	2,83%	2,9%
Totaal	40,22%	31,33%	20,54%	7,90%	100%

Tabel 9: Over- of ondervertegenwoordiging van de nationaliteiten van de overtreeders (volgens aantal gemeenten)

Nationaliteit van de overtreeders	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
België	●	●●●	●●●●●	●	--
Europa	●●●●	●●	●●	●●	++
Afrika	●●●●●	●●●●	●		++
Andere ¹⁶	●●	●	●●●	●●	++

¹⁵Amerika, Azië, Oceanië

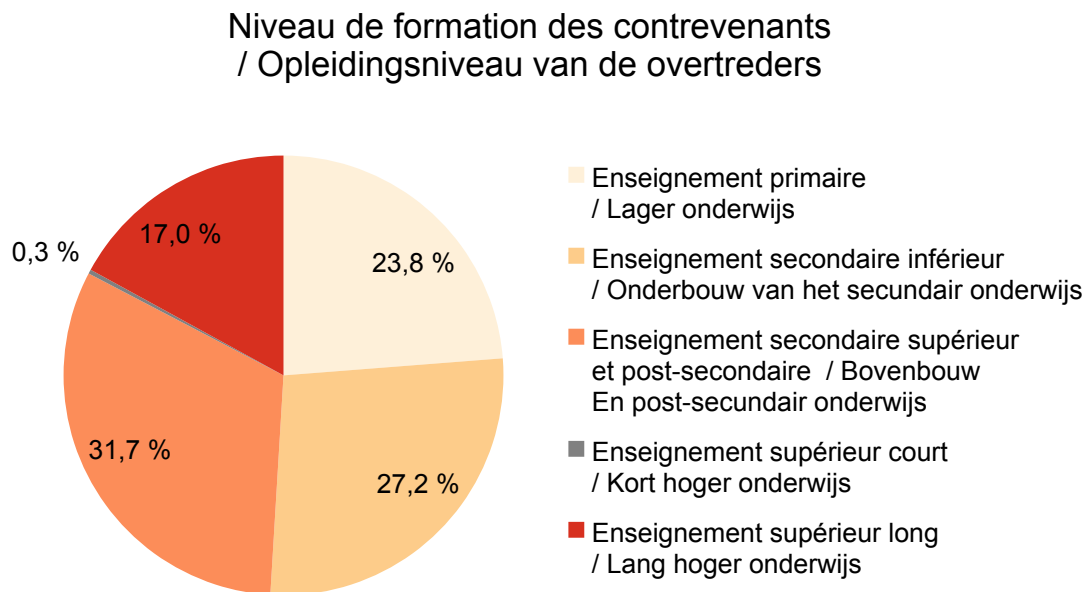
¹⁶Amerika, Azië, Oceanië

3.3. Sociaal-residentieel profiel

In dit deel wordt het sociaal-residentieel profiel van de overtredders vergeleken met dat van de inwoners van de gemeente waar de overtredding is begaan, voor de volgende aspecten: opleidingsniveau, beroepssituatie, woonomstandigheden, grootte van het huishouden en inkomen.

3.3.1 Opleidingsniveau

De helft van de overtredders, alle leeftijden samen, heeft een laag onderwijsniveau: 51% heeft maximaal een diploma van lager secundair onderwijs (*Illustratie 4*). Deze lage opleidingsniveaus zijn duidelijk oververtegenwoordigd bij de overtredders ten opzichte van de referentiepopulatie (*Tabel 10*). Omgekeerd zijn de opleidingsniveaus hoger dan het secundair onderwijs aanzienlijk ondervertegenwoordigd. **Dit lage opleidingsniveau kan wijzen op een discriminatierisico dat verband houdt met de sociale situatie.**



Illustratie 4: Opleidingsniveau van de overtredders

Tabel 10: Over- of ondervertegenwoordiging van het opleidingsniveau van de overtredders (volgens aantal gemeenten)

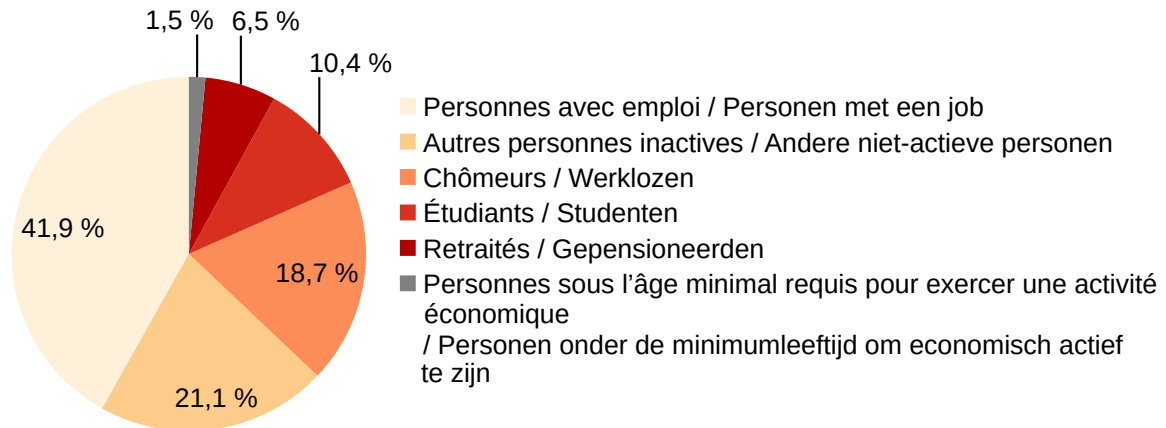
Opleidingsniveau	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
Lager onderwijs	●●●●●● ●●		●	●	++
Lager secundair onderwijs	●●●●●● ●●●	●			++
Hoger secundair onderwijs en post-secundair onderwijs		●●		●●●●●●●● ●	--
Hoger onderwijs van het korte type			●	●●●●	--
Hoger onderwijs van het lange type		●	●●	●●●●●●●●	--

3.3.2 Beroepssituatie

Illustratie 5 geeft aan dat er bij de overtredders iets meer werkende dan niet werkende personen zijn: 42% van de overtredders heeft een baan, terwijl 40% werkloos of niet-actief is.

De overige 18% is gespreid over studenten, gepensioneerd en personen onder de minimumleeftijd om economisch actief te zijn. Werklozen, personen zonder activiteit en studenten zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de referentiepopulatie (**Tabel 11**). **In verhouding zijn er dus meer studenten en niet werkenden bij de overtredders.**

**Situation professionnelle des contrevenants
/ Beroepssituatie van de overtreeders**



Illustratie 5: Beroepssituatie van de overtreeders

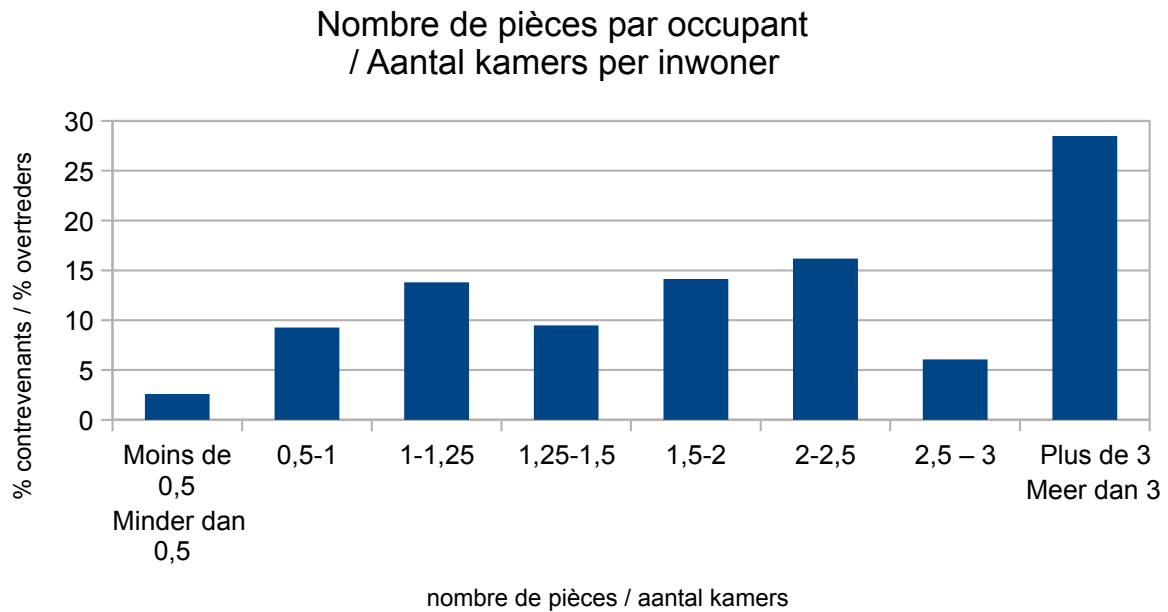
Tabel 11: Over- of ondervertegenwoordiging van de beroepssituatie van de overtreeders (volgens aantal gemeenten)

Beroepssituatie	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
Werkenden	●●●●●	●●●●●●	●		-
Werklozen	●●●●●●●● ●	●●			++
Andere niet-actieve personen	●●●●●●●● ●●	●			++
Studenten	●●●●●	●	●●	●●	++
Gepensioneerden				●●●●●●●● ●●●	--
Personen onder de wettelijke leeftijd om te werken				●●●●●●●●	--

3.3.3 Woonomstandigheden

3.3.3.1 Aantal kamers per bewoner

We zien dat een derde van de overtreders over een woning met meer dan 2,5 kamers per bewoner beschikt, terwijl 65% minder dan 2,5 kamers per bewoner heeft. (*Illustratie 6*). De dichtstbevolkte woningen zijn aanzienlijk oververtegenwoordigd (*Tabel 12*). **De overtreders hebben in verhouding dus minder ruimte in hun woning dan de referentiepopulatie.**



Illustratie 6: Aantal kamers per bewoner

Tabel 12: Over- of ondervertegenwoordiging van het aantal kamers per bewoner (in aantal gemeenten)

Aantal kamers per bewoner	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
< 0,5 kamer	●●●●●●●● ●	●●			++
0,5 < 1	●●●●●●●● ●●●				++
1 < 1,25	●●●●●●●● ●●	●			++
1,25 < 1,5	●●●●●●●● ●	●●			++
1,5 < 2	●●●●●●	●●●●●	●		++
2 < 2,5		●●●●●●●●	●●●●		++
2,5 < 3			●●●●●●●●	●●●●	--
> 3				●●●●●●●● ●●●●	--

3.3.3.2 Type eigendom

Huurders worden zwaarder getroffen door GAS dan eigenaars. 62,2% van de overtreders is huurder, 37,8% is eigenaar. In vergelijking met de totale bevolking van de gemeenten in de steekproef zien we een duidelijke oververtegenwoordiging van huurders bij de gesanctioneerde personen ([Tabel 13](#)). **Huurders worden in verhouding dus vaker gesanctioneerd in vergelijking met hun aandeel in de referentiepopulatie. Voor eigenaars is het omgekeerde het geval.**

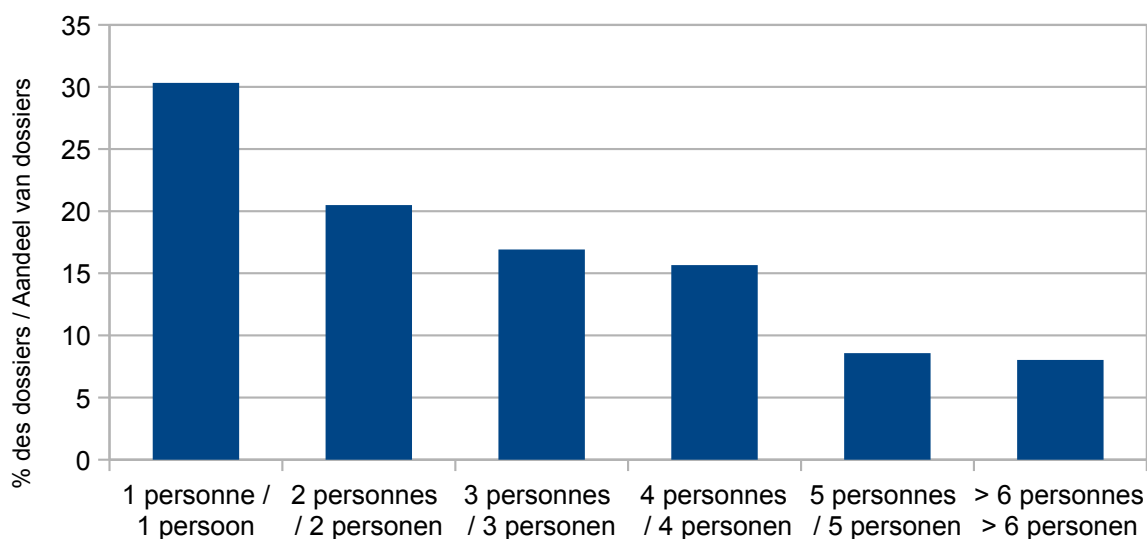
Tabel 13: Over- of ondervertegenwoordiging van het type eigendom van de overtreders (volgens aantal gemeenten)

	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
Eigenaars		●	●	●●●●●●●● ●	--
Huurders	●●●●●●●● ●	●	●		++

3.3.4 Grootte van het huishouden van de overtreders

Wat de grootte van de huishoudens betreft, zien we dat huishoudens van één persoon het meest vertegenwoordigd zijn bij de overtreders ([Illustratie 7](#)), maar dat huishoudens van meer dan drie personen aanzienlijk oververtegenwoordigd zijn bij de overtreders in verhouding tot de bevolking van de betrokken gemeenten ([Tabel 14](#)).

Taille du ménage des contrevenants / Grootte van het huishouden van de overtreders



Illustratie 7: Grootte van het huishouden van de overtreders

Tabel 14: Over- of ondervertegenwoordiging naargelang de grootte van het huishouden van de overtreders (volgens aantal gemeenten)

Grootte van het huishouden	Sterke oververtegenwoordiging ++	Zwakke oververtegenwoordiging +	Zwakke ondervertegenwoordiging -	Sterke ondervertegenwoordiging --	Over- of ondervertegenwoordiging over alle gemeenten
1 persoon			● ●	● ● ● ● ● ● ● ● ●	--
2 personen			● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ● ●	--
3 personen	● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ●			++
4 personen	● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ●			++
5 personen	● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ●			++
> 6 personen	● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●				++

3.3.5 Inkomen

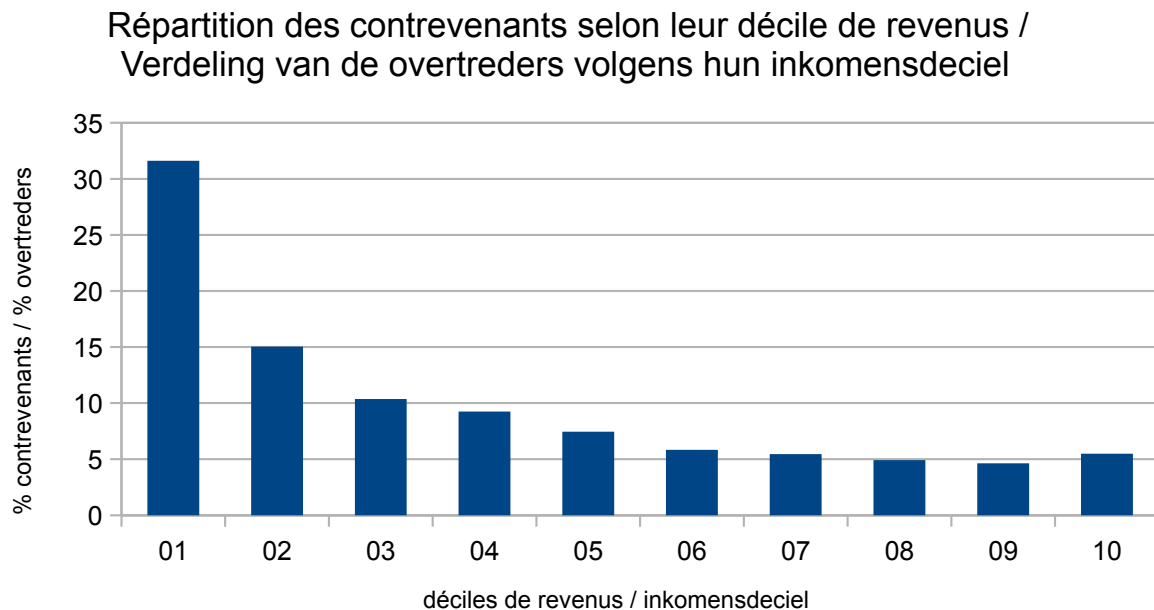
Wat het inkomen betreft¹⁷, zien we dat 64% van de overtreders tot de armste helft van de gemeente behoort waar de overtreding plaatsvond, met 31% in het eerste deciel (*Illustratie 8*). Met andere woorden, 3 overtreders op 10 maken deel uit van de armste 10% van de bevolking.

Wanneer we het inkomen van de overtreders vergelijken met de inkomensstructuur van de gemeente¹⁸, zien we dat personen uit het eerste kwartiel aanzienlijk vaker voorkomen bij de overtreders

¹⁷administratief equivalent beschikbaar inkomen – definitie Statbel, jaar 2020

¹⁸De inkomens van de overtreders (decielen) worden verdeeld over de inkomens van de gemeente (kwartielen).

(Tabel 15). De GAS-boetes treffen in verhouding dus meer mensen die tot de armste 25% behoren.



Illustratie 8: Verdeling van de decielen van het equivalent inkomen van de overtreders

Tabel 15: Verdeling van de overtreders in vergelijking met de inkomenskwartielen in de gemeente

Inkomen	Vastgestelde verdeling	Over- of ondervertegenwoordiging
K1	35,2%	++
K2	28,6%	+
K3	18,4%	-
K4	17,8%	-

3.4. Discriminatie­risico's verbonden aan de oververtegenwoordiging van bepaalde profielen overtreders

Samenvattend kan uit de resultaten van dit deel worden geconcludeerd dat de GAS-boetes niet willekeurig de verschillende bevolkingscategorieën treffen, maar in verhouding vaker bepaalde demografische of sociaal-residentiële profielen, wat de onderzoekshypothesen over de profielen van de overtreders bevestigt.

Op demografisch vlak zijn de gesanctioneerde personen overwegend jonge mannen, met een oververtegenwoordiging van personen met een buitenlandse nationaliteit.

Op sociaal-residentieel vlak zijn de overtreders oververtegenwoordigd bij een aantal categorieën die verband houden met vormen van sociale kwetsbaarheid: een laag opleidingsniveau, een situatie van inactiviteit of studies (studenten, mensen zonder baan), ongunstige woonomstandigheden (een hoge

bezettingsgraad, huurwoningen, grote huishoudens) en een laag inkomen. Deze elementen doen vermoeden dat de blootstelling aan GAS-boetes nauw verbonden is met vormen van sociale en residentiële kwetsbaarheid, wat samenhangt met de hypothese dat moeilijke levensomstandigheden – met name een beperkte privéruimte – tot een grotere aanwezigheid in de openbare ruimte en bijgevolg tot een hoger risico op sancties kunnen leiden.

4. Kenmerken van de plaatsen van GAS-overtredingen

Samenvatting

1. De GAS-overtredingen worden voornamelijk vastgesteld in statistische sectoren met een laag of gemiddeld sociaal-economisch niveau. Gemiddeld zien we voor de overtredingen 'stilstaan en parkeren' en de overtredingen voor overlast een verschil van 20 GAS-dossiers per jaar tussen de armste statistische sector en de rijkste statistische sector van elke gemeente. Overtredingen met betrekking tot netheid worden vooral vastgesteld in de armste statistische sector, en in sectoren met een gemiddelde status.
2. De GAS-overtredingen worden overwegend vastgesteld in een type statistische sectoren dat wordt gekenmerkt door een jonge volwassen bevolking zonder kinderen, een hoge buitenlandse immigratie en een hoge woonmobiliteit, met andere woorden dichtbevolkte wijken in stadscentra.

Voor het bepalen van de kenmerken van de plaatsen waar de GAS worden toegepast, hebben we de plaatsen van overtredingen ingedeeld volgens hun sociaal-economische kenmerken. Daartoe hebben we de geografische spreiding van de plaatsen van GAS-overtredingen per statistische sector geanalyseerd¹⁹ door ze te koppelen aan een **sociaal-economische typologie** (status) en een **demografische typologie** van de statistische sectoren van de betrokken gemeenten. Wegens een ongelijke verdeling van het aantal statistische sectoren over de verschillende types, hebben we een gemiddeld aantal GAS per type berekend. Door deze aanpak kunnen we de volgende vraag beantwoorden: *Wat zijn de kenmerken van de plaatsen waarin de GAS worden toegepast?*

4.1. Verdeling van de plaatsen van overtredingen volgens het sociaal-economisch niveau van de statistische sectoren

Uit de analyse blijkt een uitgesproken ongelijkheid in de verdeling van de GAS-overtredingen volgens het sociaal-economische niveau van de statistische sectoren²⁰ (*Illustratie 9*). Gemiddeld werden in 2023 voor alle categorieën dossiers samen 44 GAS geregistreerd per statistische sector. Dit gemiddelde varieert sterk naargelang de sociaal-economische status.

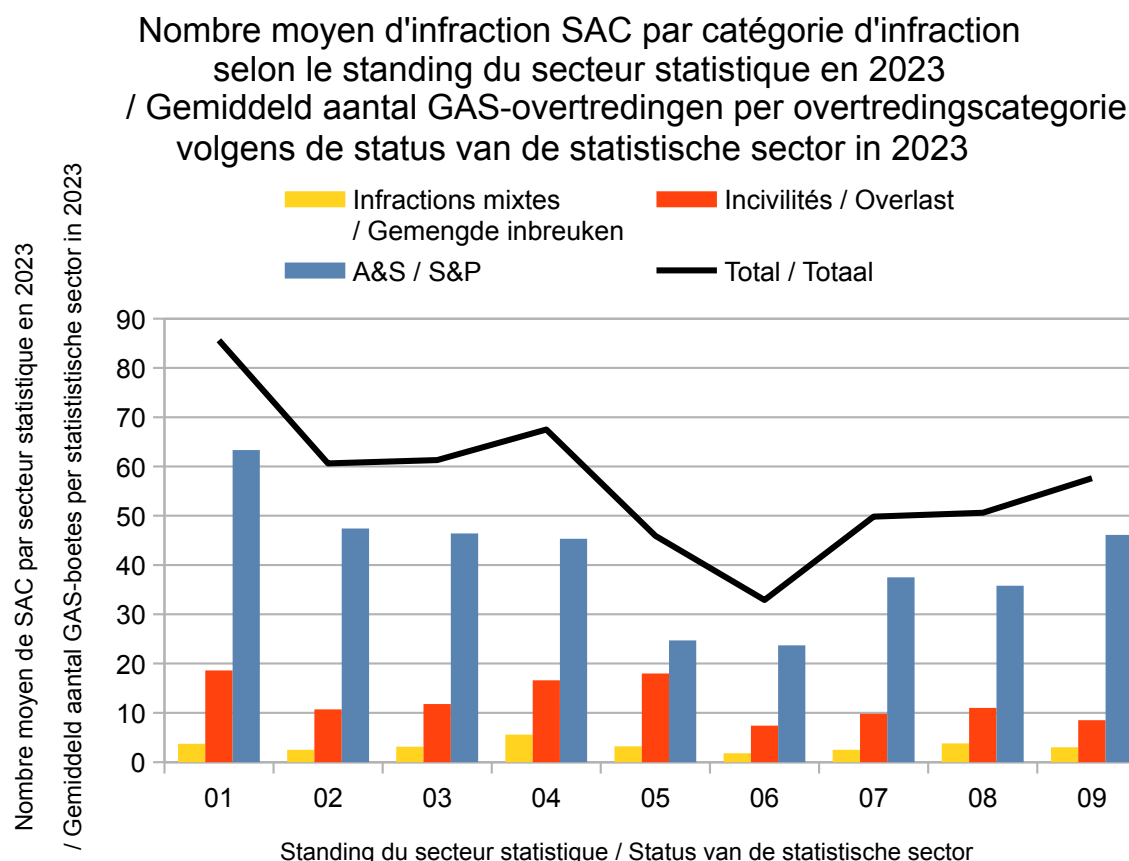
Zo worden er in totaal 85 GAS-dossiers per jaar geregistreerd in de armste sector, tegenover 57 in de rijkste sector. De sectoren met een tussenliggend niveau tekenen minder GAS-overtredingen op.

Wat de categorieën GAS-overtredingen betreft, onderscheidt de armste statistische sector zich door het grootste aantal S&P-overtredingen (63 dossiers per jaar) en overtredingen voor overlast (19 dossiers per jaar). We zien in verhouding ook een hoger aantal overtredingen voor overlast in de sectoren met een gemiddelde status 04 en 05 (18 dossiers per jaar), terwijl de sectoren met status 07, 08 en 09 er gemiddeld een tiental per jaar optekenen. De gemengde overtredingen tot slot komen iets vaker voor in de sector met status 05 (5 dossiers per jaar) dan in de andere sectoren (3 per jaar).

Kortom, er is een duidelijke ongelijkheid in de geografische spreiding van de GAS: deze komen vaker voor in sectoren met een lage en gemiddelde sociaal-economische status, voor alle categorieën overtredingen.

¹⁹Namelijk 59.375 dossiers (99,8% van de plaatsen van overtredingen die zich in de statistische sector bevinden).

²⁰Zie opbouw van de sociaal-economische typologie in bijlage 6.4.



Illustratie 9: Gemiddeld aantal GAS-overtredingen per overtredingscategorie volgens de status van de statistische sector in 2023

4.2. Verdeling van de plaatsen van overtredingen volgens het demografische profiel van de statistische sectoren

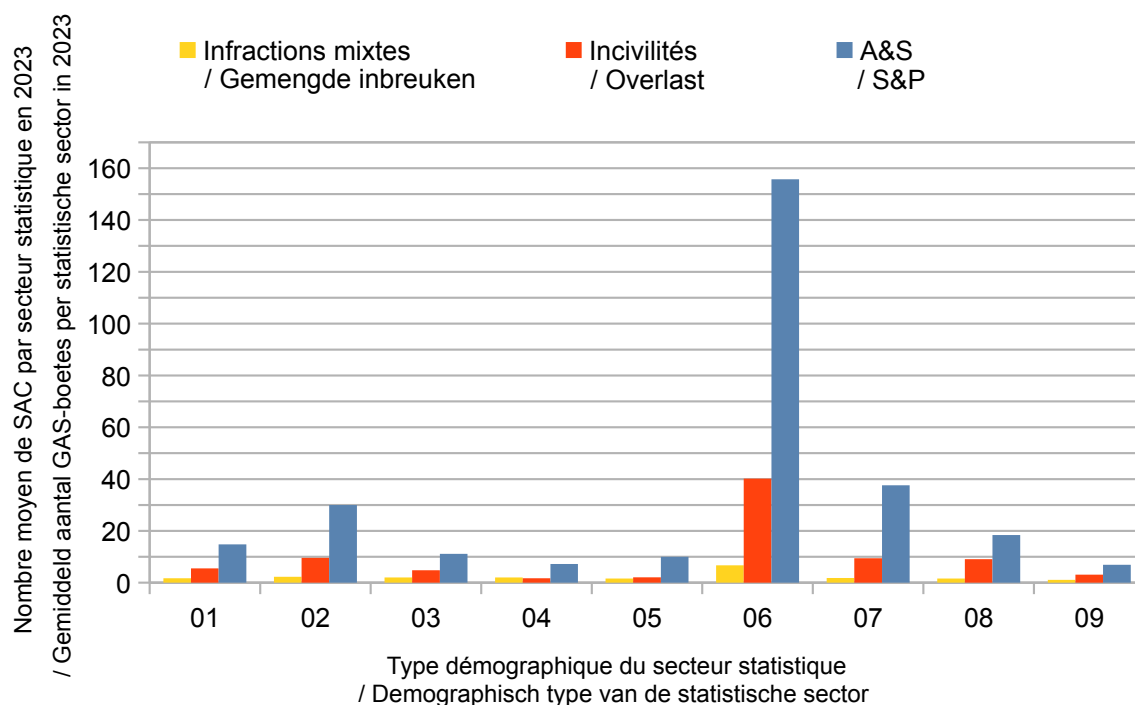
De demografische typologie deelt de statistische sectoren in op basis van de levensfasen van de bewoners ervan, waarbij met name een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen, alleenstaanden, koppels zonder kinderen en koppels met kinderen, maar ze geeft ook informatie over de woonmobiliteit, zoals het verloop van de woningen (dat de instroom en uitstroom in de statistische sector weergeeft) of het internationale immigratiepercentage (dat de instroom van niet-Belgen in de statistische sector weergeeft)²¹.

Eén demografisch type tekent zich heel duidelijk af in de spreiding van de GAS-overtredingen: per jaar en gemiddeld worden 155 dossiers S&P, 40 gemengde dossiers en 7 dossiers voor overlast vastgesteld in type 06 van de statistische sector (*Illustratie 10*). Dit type komt overeen met statistische sectoren waarvan de bevolking in verhouding meer uit jonge volwassenen en alleenstaanden bestaat, een zeer hoog percentage internationale immigratie kent, evenals een zeer hoge woonmobiliteit, met andere woorden kenmerken van dichtbevolkte wijken in het stadscentrum.

De geografische spreiding van de GAS lijkt dus ook ongelijk te zijn gelet op het demografische profiel van de statistische sectoren, vanwege een duidelijke ruimtelijke concentratie van de GAS in dichtbevolkte ruimtes in het stadscentrum, ongeacht de GAS-categorie.

²¹Zie opbouw van de demografische typologie in *bijlage 6.5*

Nombre moyen d'infraction SAC par catégorie d'infraction
selon le type démographique du secteur statistique en 2023
/ Gemiddeld aantal GAS-boetes per inbreukcategorie volgens
het demografisch type van de statistische sector



Illustratie 10: Gemiddeld aantal GAS-overtredingen per overtredingscategorie volgens het demografisch type van de statistische sector in 2023

4.3. Discriminatie risico's die aan de plaatsen van overtreding verbonden zijn

De resultaten van dit [deel 4](#) wijzen erop dat de GAS-overtredingen hoofdzakelijk worden vastgesteld in statistische sectoren met een laag of gemiddeld sociaal-economisch niveau, wat gedeeltelijk de hypothese bevestigt dat volkswijken plaatsen zijn met een uitgesproken blootstelling aan deze sancties. Voor de overtredingen voor 'overlast' en voor S&P-overtredingen wordt een gemiddeld verschil van 20 GAS-dossiers per jaar vastgesteld tussen de armste en de rijkste sectoren. Bovendien worden de sectoren waar de overtredingen vooral worden opgetekend, gekenmerkt door specifieke demografische dynamieken: een overwegend volwassen, jonge bevolking zonder kinderen, met een hoog percentage internationale immigratie en een hoge woonmobiliteit, met andere woorden dynamieken die aanwezig zijn in dichtbevolkte wijken in stadscentra. Deze ruimtelijke spreiding van de sancties leidt tot grote uitdagingen op het vlak van gelijke behandeling: **de GAS-sancties zijn niet willekeurig verspreid over de stedelijke ruimte, maar doen zich voor in territoriale configuraties die worden gekenmerkt door vormen van sociale en residentiële kwetsbaarheid.**

5. Financiële impact van de GAS volgens leeftijd, inkomenssituatie en sociale afkomst

Samenvatting

1. De meerderheid van de GAS-dossiers heeft betrekking op betaalde boetes of boetes met openstaande betaling: ongeveer 60% voor de overtredingen voor overlast en gemengde overtredingen; en tot 95% voor de S&P-overtredingen.
2. Het betalingspercentage neemt toe met het inkomen en het opleidingsniveau, terwijl de minst bemiddelde overtreeders of die met een lager opleidingsniveau vaker nog dossiers met openstaande betaling hebben.
3. Een kwart van de GAS-dossiers die verband houden met minderjarigen, heeft betrekking op mogelijk discriminerende overtredingscategorieën. Bij Belgische personen met ouders van Afrikaanse, Amerikaanse of Aziatische afkomst worden minderjarigen vaker gesanctioneerd dan bij alle overtreeders samen.

Deel 5 gaat dieper in op de (niet-)betaling van de GAS en de financiële druk ervan op de gesanctioneerden, rekening houdend met hun sociaal-economisch profiel. In dit deel komt ook de specifieke kwestie aan bod van GAS die aan minderjarigen worden opgelegd.

De informatie over het bedrag van de boetes, de status van de dossiers en de sanctiebeslissing wordt niet in alle gemeenten op dezelfde manier geregistreerd. We kunnen de betrouwbaarheid van deze cijfers niet beoordelen²², en ze moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

5.1. Betaling van de GAS-boetes

Tabel 16 toont de betalingsstatus van de GAS-dossiers, voor alle categorieën samen, en volgens de categorieën overtredingen. We zien dat de GAS-boetes in 62% van de dossiers zijn betaald. Dit percentage bedraagt 85% van de dossiers als we de GAS met openstaande betaling meetellen.

De boete is niet betaald (8%). Dit is het geval wanneer het dossier zonder betaling is afgesloten om een van de volgende redenen: waarschuwing²³, seponering, oninbaarheid, verjaring of annulatie van de boete.

Het dossier heeft de betalingsstatus 'onbekend' (29%). Het betreft dossiers met een bekend boetebedrag, maar zonder informatie over de betalingsstatus. Bepaalde boetes werden waarschijnlijk betaald, andere niet, daarom worden ze uitgesloten van verdere analyse om de resultaten niet te vertekenen.

In 10 à 11% van de dossiers²⁴ voor overlast en gemengde overtredingen wordt melding gemaakt van een alternatieve maatregel²⁵, maar bijna nooit in de dossiers stilstaan en parkeren. Deze cijfers geven

²²Zo zijn er bijvoorbeeld gevallen van incoherentie tussen variabelen: dossiers waarbij het bedrag van de boete op 0 is vastgelegd en toch wordt besloten de boete op te leggen; dossiers waarin het bedrag van de boete lager ligt dan het betaalde bedrag; lopende dossiers waarvan het bedrag betaald is. Daarom hebben we ervoor gekozen om te werken met de coherente gevallen voor alle variabelen en om de overige gevallen in een categorie 'andere' onder te brengen.

²³De boete wordt niet opgelegd en de persoon krijgt een waarschuwing (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een eerste overtreding).

²⁴Hoofdzakelijk in de stad Brugge.

echter geen informatie over het welslagen van de maatregel en de daadwerkelijke annulatie van de boete na afloop van de bemiddeling.

Het dossier betreft een specifiek geval dat niet onder de vorige statussen valt (3%). Ook deze dossiers worden van verdere analyse uitgesloten om de resultaten niet te vertekenen.

Tabel 17 illustreert dat het aandeel van de betaalde boetes of openstaande boetes sterk varieert volgens de GAS-types: terwijl de overgrote meerderheid van de GAS-boetes stilstaan en parkeren betaald zijn of openstaan (94%), zijn de GAS-overtredingen voor overlast dit slechts in 60% van de gevallen. De gemengde overtredingen vertonen percentages die vergelijkbaar zijn met die van de GAS voor overlast.

Kortom, de GAS-boetes worden dus overwegend betaald, maar in mindere mate voor overtredingen voor overlast of gemengde overtredingen dan voor S&P-overtredingen.

Tabel 16: Betalingsstatus – alle GAS-dossiers

Betalingsstatus	GAS-dossiers		GAS-dossiers met bekende betalingsstatus	
	#	%	#	%
Boete betaald	25.029	42,1%	25.029	61,8%
Openstaande betaling	9.458	15,9%	9.458	23,4%
Boete niet betaald	4.903	8,2%	4.903	12,1%
Boete (status onbekend)	17.256	29,0%	/	/
Alternatieve maatregel	1.108	1,9%	1.108	2,7%
Andere gevallen	1.764	3,0%	/	/
Totaal	59.518	100,0%	40.498	100%

Tabel 17: Betalingsstatus volgens de categorieën GAS-overtredingen

Overtredingscategorie ►	# dossiers			# dossiers		
	Gemen gde	Overlast	S&P	Gemeng de	Overlast	S&P
Betaling ▼						
Boete betaald	314	3.297	21.412	29,8	33,6	72,3
Openstaande betaling	342	2.577	6.535	32,4	26,3	22
Boete niet betaald	280	2.959	1.660	26,6	30,2	5,6
Alternatieve maatregel	118	965	25	11,2	9,9	0,1
Totaal	1.054	9.798	29.632	100	100	100

²⁵Via de variabele die de sanctiebeslissing aangeeft, wordt informatie over de inzet van alternatieve maatregelen vermeld in de dossiers van de provincie Henegouwen en van vijf gemeenten: Bergen, Brugge, Sint-Lambrechts-Woluwe, Elsene, Luik.

5.2. Bedrag van de GAS-boetes

Het bedrag van de boetes wordt berekend op basis van alle GAS-dossiers waarin een bedrag wordt vermeld²⁶.

Tabel 18 geeft aan dat het mediane bedrag van de boete € 100 bedraagt voor overtredingen voor overlast, € 120 voor gemengde overtredingen en € 58 voor overtredingen stilstaan en parkeren. Over het algemeen ligt het bedrag van een GAS-boete voor overlast dus bijna tweemaal zo hoog als dat van een GAS-boete voor stilstaan en parkeren.

Tabel 18: Bedragen van de boetes per categorie GAS-overtredingen

€	minimum	maximum	Moyenne / gemiddelde	Médiane / mediaan
Incivilités / Overlast	15	1000	111,6	100
Infractions mixtes / gemengde inbreuken	25	500	137,0	120
Arrêt et stationnement / Stilstaan en parkeren	16 ²⁷	1000 ²⁸	85,9	58
Totaal	15	1000	90,5	80

5.3. De betaling van de GAS volgens de sociale kenmerken van de overtreders

5.3.1 De betaling van de GAS volgens het inkomen

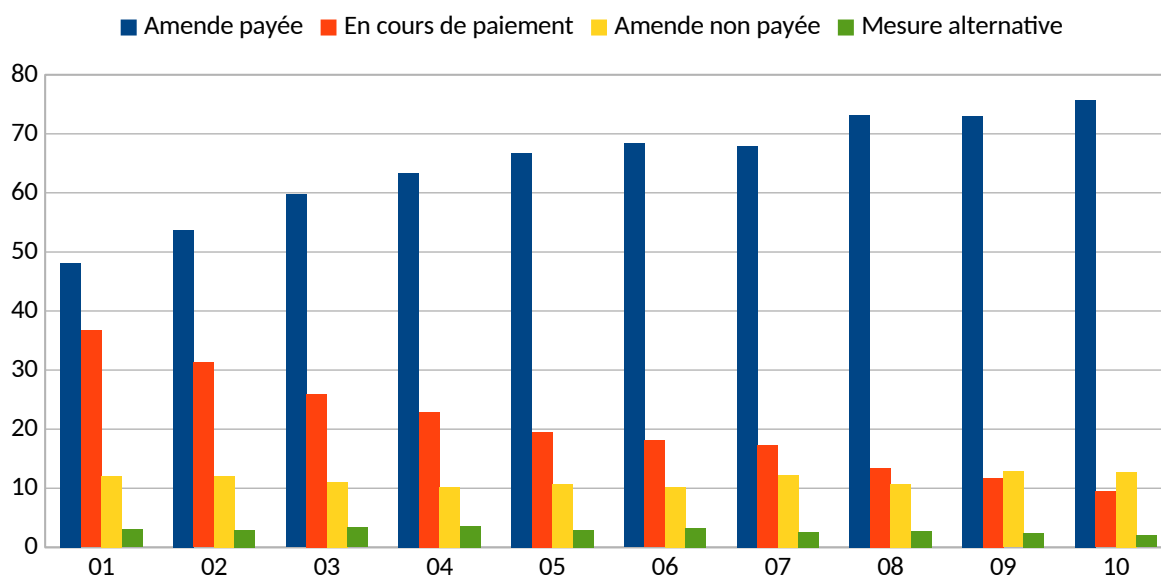
In **tabel 19** zien we dat de betalingsstatus van de dossiers varieert naargelang het inkomensniveau van de overtreders. Voor overtreders uit de laatste 3 decielen wordt ongeveer 70% van de boetes betaald, terwijl dit percentage 50% bedraagt voor overtreders uit de eerste 2 decielen. Het aandeel van de niet-betaalde boetes blijft echter stabiel, ongeacht het deciel, en schommelt rond 10%. De boetes met openstaande betaling zijn echter talrijker bij overtreders met de laagste inkomens, wat op betalingsmoeilijkheden van de GAS lijkt te wijzen bij mensen met een laag inkomen.

²⁶54.591 dossiers

²⁷De minimum- en maximumbedragen voor de S&P-overtredingen roepen vragen op, aangezien deze bedragen a priori vooraf zijn vastgelegd op € 58 en € 116. Vergissing?

²⁸ibid

Païement des amendes selon les déciles de revenus

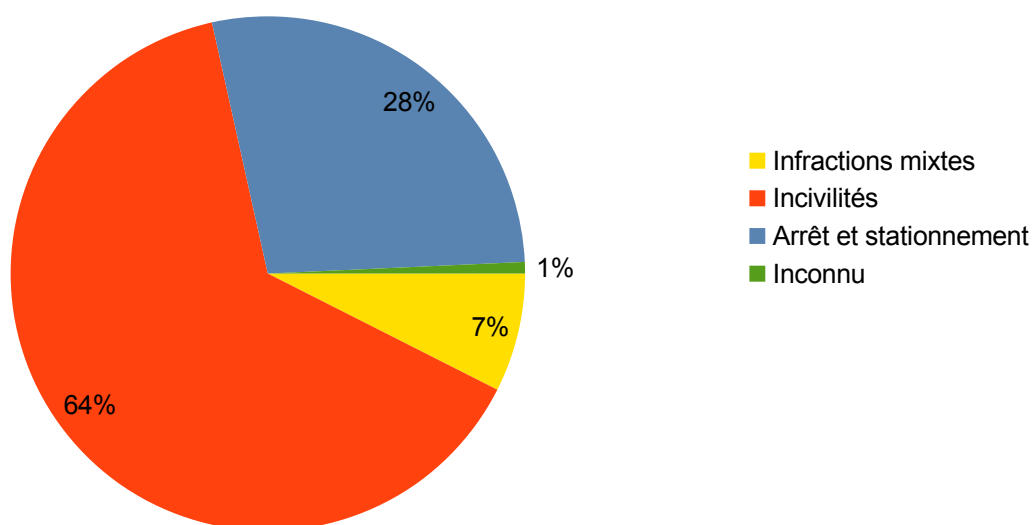


Tabel 19: Betalingsstatus van de dossiers volgens het inkomen van de overtredders

5.3.2 De betaling van de GAS volgens het opleidingsniveau

De status van de boetes varieert eveneens naargelang het opleidingsniveau van de gesanctioneerde personen. In [tabel 20](#) zien we inderdaad dat de boetes meer worden betaald naarmate het opleidingsniveau hoger ligt. We stellen ook vast dat er meer boetes met openstaande betaling zijn bij personen met een lager opleidingsniveau, en dat er vaker een beroep wordt gedaan op alternatieve maatregelen voor personen met een opleidingsniveau hoger onderwijs van het korte type. **Het opleidingsniveau lijkt dus gecorreleerd met de (niet-)betaling van de GAS.**

Verdeling van de GAS per overtredingscategorie – enkel minderjarigen



Tabel 20: Betalingsstatus van de dossiers volgens het opleidingsniveau van de overtredders

5.4. GAS opgelegd aan minderjarigen

5.4.1 Minderjarigen vaker gesanctioneerd voor mogelijk discriminerende GAS-categorieën

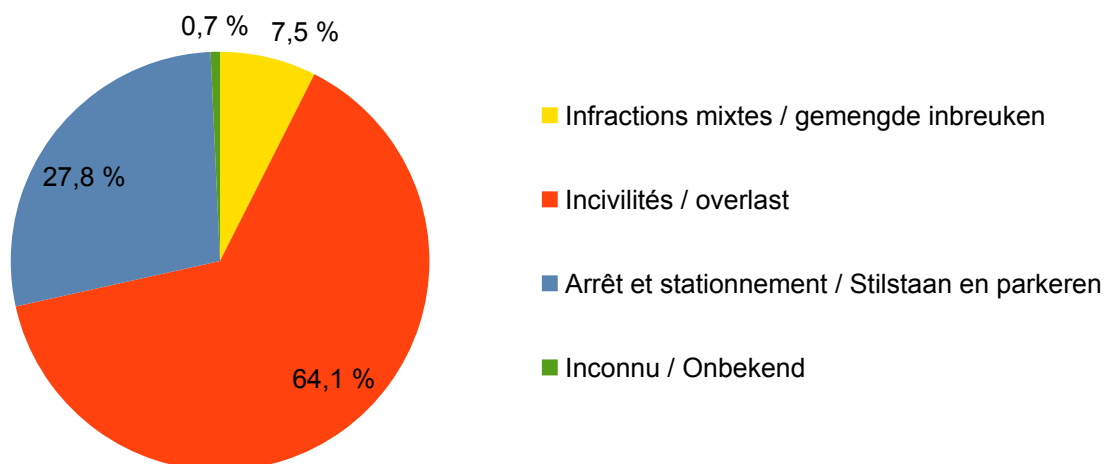
In totaal hadden 832 GAS-dossiers betrekking op minderjarigen, wat neerkomt op 2,6% van alle dossiers die in deze studie werden geanalyseerd²⁹. Van deze GAS-dossiers waarbij minderjarigen betrokken waren, hadden er 3 betrekking op kinderen jonger dan 9 jaar en 56 op overtredingen voor overlast waarbij kinderen van 10 en 13 jaar betrokken waren. Dit is een verontrustend cijfer: **7% van de GAS-dossiers bij minderjarigen heeft betrekking op kinderen die nog niet de wettelijke leeftijd hebben om gesanctioneerd te worden**. Dit roept dan ook vragen op: gaat het om fouten bij het invoeren van de gegevens of om een ongepast gebruik van het systeem?

Uit *illustratie 11* blijkt dat de GAS-dossiers bij minderjarigen vooral betrekking hebben op overlast (64%), S&P-overtredingen (28%) en, in mindere mate, gemengde overtredingen (7,5%). In vergelijking met de verdeling van de GAS-categorieën bij alle overtredders³⁰, betreft het bij de GAS van minderjarigen meer overtredingen voor overlast, meer gemengde overtredingen en minder overtredingen stilstaan en parkeren.

Bij de gemengde overtredingen en de overtredingen voor overlast (*Tabel 21*) hebben de dossiers van minderjarigen meer bepaald betrekking op de niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling en sluikstorten (40%), gevolgd door de overtredingen 'spuwen, urineren, defeceren' (14%) en 'bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte' (9%).

Deze verdeling van de GAS-categorieën is vergelijkbaar met die van de dossiers betreffende alle overtredders. Toch komen er bij de dossiers van minderjarigen meer categorieën met een risico op discriminatie voor, zoals 'spuwen, urineren, defeceren', 'bevelen negeren en gebrek aan respect', en 'bijeenkomsten', waaraan we nog 'doorgang van mensen hinderen'³¹ kunnen toevoegen. Deze potentieel discriminerende categorieën betreffen 26,4% van de GAS-dossiers bij minderjarigen. **Minderjarigen lijken een groter risico te lopen dan alle overtredders samen, voor wie dit percentage 12% bedraagt³².**

Catégories d'infractions des SAC aux mineurs d'âge /
Inbreukcategorieën van GAS-boetes voor minderjarigen



²⁹Op

³⁰Zie *illustratie 11: Verdeling van de GAS per overtredingscategorie – enkel minderjarigen*

³¹In het juridisch verslag wordt deze categorie niet specifiek als categorie met risico op discriminatie vermeld, maar ze komt voor in het deel dat de reglementen op bedelen onderzoekt.

³²Zie *Tabel 4*.

Tabel 19: Categorieën GAS-overtredingen – enkel minderjarigen

	Catégorie SAC spécifique	Specifieke GAS-categorie	# dossiers	# dossiers	Infraction à risque de discrimination / Overtreding met risico op discriminatie
1	Non respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets, et dépôt clandestin	Niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling en sluikstorten	238	40%	
2	Cracher, uriner, déféquer	Spuwen, urineren, defeceren	84	14,1%	x
3	Souiller ou endommager l'espace public	Bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte	55	9,2%	
4	Injonctions et manque de respect	Bevelen negeren en gebrek aan respect	44	7,4%	x
5	Bombes, sprays et substances nocives (gaz hilarant)	Bommen, sprays en schadelijke stoffen (lachgas)	27	4,5%	
6	Tapage nocturne	Nachtlawaai	22	3,7%	
7	Vol	Diefstal	18	3,0%	
8	Vandalisme	Vandalisme	17	2,9%	
9	Entraver le passage de gens	Doorgang van mensen hinderen	16	2,7%	x
3	Activités incommodantes ou dangereuses non spécifiées	Niet-gespecificeerde hinderlijke of gevaarlijke activiteiten	10	1,7%	
10	Récipients en verre	Glazen flessen en potten	9	1,5%	
11	Déchets autres	Overig afval	8	1,3%	
12	Rassemblements	Bijeenkomsten	8	1,3%	x
	Sous-total pour les 13 infractions les plus fréquentes <i>Subtotaal voor de 13 meest voorkomende overtredingen</i>		556	93,4%	
	Total tous dossiers SAC mineurs incivilités et mixtes <i>Totaal minderjarige GAS-dossiers voor overlast en gemengde inbreuken</i>		595	100%	

5.4.2 Demografisch profiel van de minderjarigen

Minderjarige jongens krijgen meer GAS opgelegd dan minderjarige meisjes: in de steekproef van geanalyseerde gegevens zijn 67% van de minderjarigen jongens, tegenover 32,6% meisjes. Het verschil tussen jongens en meisjes is groter dan bij de volwassen overtreiders³³.

Tabel 20 vermeldt de nationale afkomst van de minderjarigen en die van hun ouders. We zien dat 86% van de minderjarigen de Belgische nationaliteit heeft. Daarvan is 41% Belg van Belgische afkomst, 19% van Europese afkomst en 20% van Afrikaanse afkomst. **De meerderheid van de minderjarige overtreiders is dus niet-Belgisch (14%) of Belgisch met ouders van een andere nationaliteit dan de Belgische (44,9%).**

In vergelijking met de nationale afkomst van alle overtreiders zien we bij de minderjarigen een hoger aandeel Belgen met ouders van Afrikaanse afkomst³⁴, en een hoger aandeel Belgen met ouders van een andere afkomst (voornamelijk Azië en Amerika)³⁵. **In vergelijking worden bij Belgische personen met ouders van Afrikaanse, Amerikaanse of Aziatische afkomst minderjarigen vaker gesanctioneerd dan bij alle overtreiders met dezelfde afkomst samen.**

Tabel 20: Nationale afkomst en nationale afkomst van de ouders – enkel minderjarigen

Nationalité des parents / Nationaliteit van de ouders ►	Belgique België	Europe Europa	Afrique Afrika	Autre Overig	Total Totaal
Nationalité / Nationaliteit ▼					
Belgique / België	41,1%	18,7%	19,5%	6,7%	86,1%
Europe / Europa	-	5,9%	0,4%	1,6%	7,8%
Afrique / Afrika	-	-	4,1%	-	4,1%
Autre ³⁶ / Overig	-	0,2%	-	1,7%	1,9%
Total / Totaal	41,1%	24,8%	24,0%	10,0%	100%

³³60,6% mannen en 39,4% vrouwen voor alle overtreiders samen ([deel 3.2.2](#))

³⁴19,5% van de minderjarigen zijn Belgen met ouders van Afrikaanse afkomst, ten opzichte van 12,9% voor alle overtreiders ([deel 3.2.3](#))

³⁵6,7% van de minderjarigen zijn Belgen met ouders van een andere afkomst, ten opzichte van 4,3% voor alle overtreiders ([deel 3.2.3](#))

³⁶Azië, Amerika, Oceanië

Conclusies

De in deze studie gebruikte gegevens vertonen een aantal beperkingen, zowel qua geografische representativiteit als qua coherentie tussen de bronnen. De resultaten zijn dan ook met de nodige omzichtigheid te interpreteren, en ze moeten worden gezien als trends waargenomen in de beschikbare steekproef en niet als veralgemeningen die op nationaal niveau gelden.

Aan de hand van de belangrijkste resultaten van het kwantitatieve luik kan een gedetailleerd overzicht worden gemaakt van de demografische en sociaal-economische kenmerken van de betrokken personen en van de geografische kenmerken van de plaatsen van overtredingen.

In de eerste plaats hebben de meest voorkomende overtredingen in de categorieën overlast of gemengde overtredingen betrekking op overtredingen in verband met netheid en afvalbeheer. De niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling en sluikestorten vertegenwoordigt alleen al de helft van de geregistreerde overtredingen voor overlast **(H1)**.

Een grote meerderheid van de overtreeders bestaat uit jonge mannen, vaak afkomstig uit minder gegoede milieus, zoals blijkt uit de oververtegenwoordiging van bepaalde kwetsbare sociaal-demografische categorieën. Personen met een laag opleidingsniveau, die niet-actief zijn (studenten, werklozen) of over een laag inkomen beschikken, worden in verhouding vaker gesanctioneerd. Deze resultaten wijzen op een significant verband tussen de blootstelling aan GAS-boetes en vormen van sociale en residentiële kwetsbaarheid **(H2)**.

Bovendien zijn personen die met moeilijke woonomstandigheden worden geconfronteerd (weinig ruimte per bewoner) in verhouding ook oververtegenwoordigd bij de overtreeders. Deze situatie kan tot een grotere aanwezigheid in de openbare ruimte en bijgevolg een verhoogd risico op administratieve sancties leiden **(H3)**.

Wat de plaatsen van de overtredingen betreft, worden in wijken met een lagere sociaal-economische status meer GAS geregistreerd dan in meer welvarende wijken. De geografische spreiding van de overtredingen wijst ook op een sterke concentratie in dichtbevolkte stadswijken, met als demografische kenmerken een jonge bevolking, vaak zonder kinderen, met een hoge immigratiegraad en een grote woonmobiliteit **(H4)**. Kortom, de GAS-boetes lijken niet willekeurig verspreid te zijn, maar diepgaande ongelijkheden te weerspiegelen die sociale en residentiële kwetsbaarheid koppelen aan blootstelling aan administratieve sancties.

Ook het verband tussen het betalingsniveau van de boetes en de sociaal-economische kenmerken van de overtreeders is significant **(H5)**. Blijkbaar zijn personen uit meer gegoede milieus, met een hoger inkomen en een hoger opleidingsniveau, eerder geneigd hun boetes te betalen. Daar staat tegenover dat de minst bedeelde personen, die vaak minder opgeleid zijn, het moeilijker hebben om hun boetes te betalen, en een groot aandeel van hen heeft dossiers met openstaande betalingen. Dit verschil wijst op een zorgwekkend aspect van de rechtvaardigheid bij het beheer van GAS-boetes, dat reeds kansarme bevolkingsgroepen onevenredig lijkt te treffen, waardoor een vicieuze cirkel van economische en sociale kwetsbaarheid kan ontstaan of worden versterkt.

Een kwart van de dossiers waarbij minderjarigen betrokken zijn, heeft betrekking op overtredingen met een risico op discriminatie ('spuwen, urineren, defeceren', 'bevelen negeren en gebrek aan respect', 'bijeenkomsten', 'doorgang van mensen hinderen'). Minderjarigen van buitenlandse afkomst, in het bijzonder degenen van wie de ouders afkomstig zijn uit Afrika, Amerika of Azië, worden vaker gesanctioneerd dan alle overtreeders met dezelfde afkomst samen. Deze tendens wijst op mogelijke afwijkingen in de verdeling van de sancties, mogelijk wegens bepaalde stereotypen of een verschillende sensibilisering voor bepaalde normen in diverse culturele contexten.

Uiteindelijk geven deze resultaten aan dat het sanctiebeleid beter rekening moet houden met sociale, residentiële en economische ongelijkheden. Een meer rechtvaardige aanpak zou gepaard kunnen gaan met oplossingen die aangepast zijn aan de sociaal-economische realiteit van de betrokken bevolkingsgroepen, evenals bijzondere aandacht voor preventie en onderwijs in de meest kwetsbare wijken.

6. Bijlagen

6.1. Verzameling van de gegevens

6.1.1 Overzicht van de deelnemingsovereenkomsten van de gemeenten

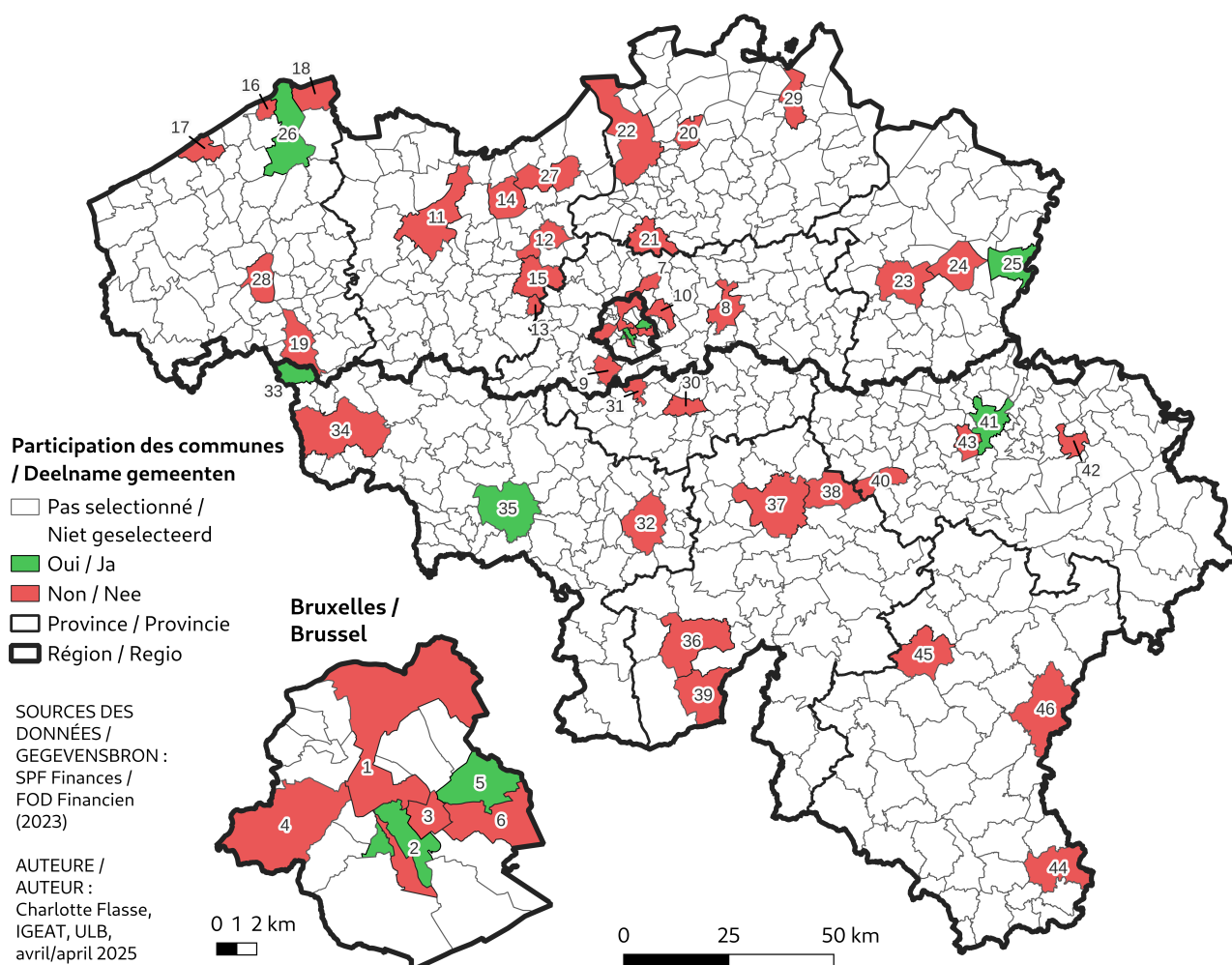
Van de 46 gemeentebesturen die uiteindelijk werden gecontacteerd, zijn zeven steden en gemeenten akkoord gegaan om deel te nemen aan de grondige kwantitatieve analyse (*Tabel 23*), waarvan twee in Brussel: Sint-Lambrechts-Woluwe en Elsene, twee in Vlaanderen: Maasmechelen en Brugge, en drie in Wallonië: Bergen, Luik en Moeskroen (*Illustratie 12*).

Bij de provinciebesturen is enkel de provincie Henegouwen (in Wallonië) akkoord gegaan (*Illustratie 13*). De provincie Henegouwen verzorgt het GAS-beheer van de 56 gemeenten.

Tabel 21: Aantal gemeente- en provinciebesturen dat deelneemt aan de studie – verdeling per regio

	Région / Regio	Oui / Ja	Non / Nee	Total / Totaal
Communes / Gemeenten	Bruxelles / Brussel	2	4	6
	Flandre / Vlaanderen	2	21	23
	Wallonie / Wallonië	3	14	17
	TOTAAL	7	39	46
Provinces / Provincies	Flandre / Vlaanderen	0	4	4
	Wallonie / Wallonië	1	4	5
	TOTAAL	1	8	9

INSEAC : Accord de participation des communes belges à l'étude / Deelnemingsovereenkomst van Belgische gemeenten aan de studie



BRUXELLES / BRUSSEL :

- 1 - Bruxelles / Brussel
- 2 - Ixelles / Elsene
- 3 - Etterbeek
- 4 - Anderlecht
- 5 - Woluwe-Saint-Lambert / Sint-Lambrechts-Woluwe
- 6 - Woluwe-Saint-Pierre / Sint-Pieters-Woluwe

FLANDRE / VLAANDEREN :

- 7 - Vilvorde / Vilvoorde

- 8 - Louvain / Leuven
- 9 - Beersel
- 10 - Zaventem
- 11 - Gand / Gent
- 12 - Termonde / Dendermonde
- 13 - Denderleeuw
- 14 - Lokeren
- 15 - Alost / Aalst
- 16 - Blankenberge
- 17 - Ostende / Oostende
- 18 - Knokke-Heist
- 19 - Courtrai / Kortrijk
- 20 - Schilde
- 21 - Malines / Mechelen
- 22 - Anvers / Antwerpen

- 23 - Hasselt

- 24 - Genk

- 25 - Maasmechelen

- 26 - Bruges / Brugge

- 27 - Saint-Nicolas / Sint-Niklaas

- 28 - Roulers / Roeselare

- 29 - Turnhout

WALLONIE / WALLONIË :

- 30 - Ottignies-Louvain-la-Neuve

- 31 - Waterloo

- 32 - Charleroi

- 33 - Mouscron / Moeskroen

- 34 - Tournai / Doornik

- 35 - Mons / Bergen

- 36 - Philippeville

- 37 - Namur / Namen

- 38 - Andenne

- 39 - Viroinval

- 40 - Huy / Hoei

- 41 - Liège / Luik

- 42 - Verviers

- 43 - Seraing

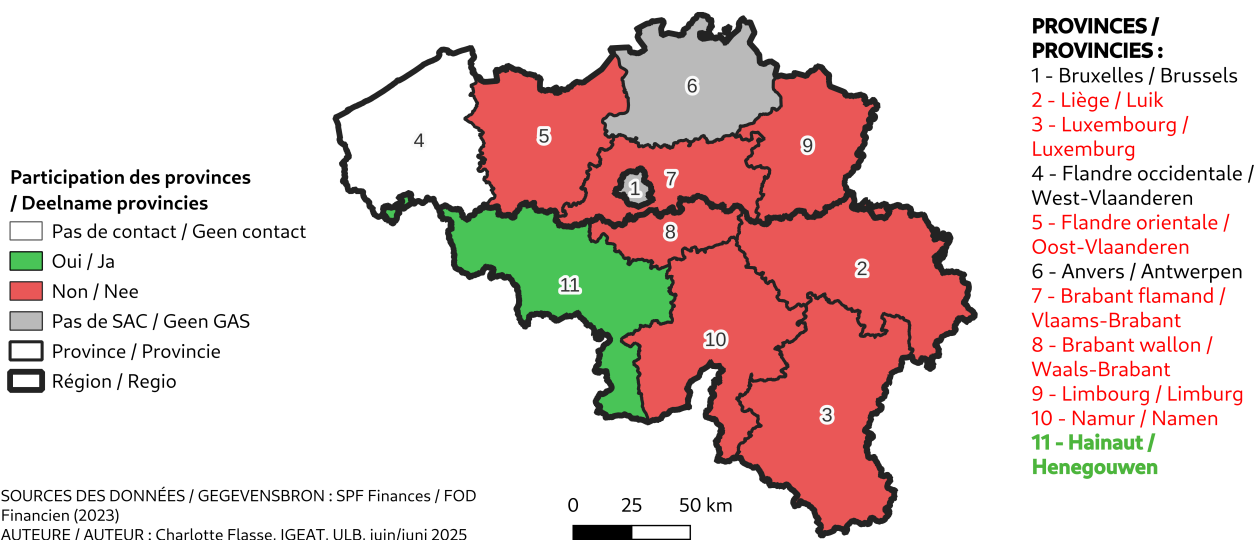
- 44 - Arlon / Aarlen

- 45 - Nassogne

- 46 - Bastogne / Bastenaken

Illustratie 12: Deelnemingsovereenkomst van Belgische gemeenten aan de studie

INSEAC : Accord de participation de provinces belges pour l'étude / Deelnemingsovereenkomst van Belgische provincies aan de studie



Illustratie 13: Deelnemingsovereenkomst van Belgische provincies aan de studie

6.1.2 Overzicht van de redenen voor niet-deelname van de gemeenten

Aangezien een groot aantal besturen niet instemde met deelname aan de studie, leek het ons relevant **de redenen van hun niet-deelname / belemmeringen / terughoudendheid / het uitblijven van een antwoord te analyseren**. Gaat het om een gewone vergetelheid, een gebrek aan tijd of middelen, een vorm van terughoudendheid om hun praktijken voor onderzoeksdoeleinden te laten analyseren, of was er de vrees onrechtstreeks verantwoordelijk te worden gesteld (aangezien het onderwerp van de studie betrekking heeft op discriminatierisico's)?

Tabel 24 geeft een overzicht van de redenen waarom de 39 gemeentebesturen en 9 provinciebesturen geen deelnemingsovereenkomst hebben gesloten. Aangezien sommige besturen meerdere redenen hebben opgegeven, kan het totaal aantal redenen hoger liggen dan het aantal betrokken besturen³⁷.

Van de 39 niet-deelnemende gemeentebesturen konden er acht niet deelnemen omdat de GAS op andere niveaus worden beheerd (beheer op provincieniveau of per politiezone), of omdat de gemeente in lopende zaken was gegaan (de periode van contactname met de gemeenten viel inderdaad tijdens de verkiezingen), of omdat er niet veel GAS-dossiers waren en dus werd beslist om niet op de vraag in te gaan.

Een groot aantal gemeentebesturen:

- heeft onze vraag niet beantwoord (4 gemeentebesturen)
- vermeldde een gebrek aan middelen of andere prioriteiten (11 gemeentebesturen)
- gaf niet tijdig een definitief antwoord (13 gemeentebesturen), ondanks een periode van ongeveer zeven maanden – van september 2024 tot 31 maart 2025 – evenals meerdere herinneringen en de geleidelijke verlenging van de uiterste datum voor de ontvangst van de gegevens om de kans op een deelnemingsovereenkomst te vergroten.

³⁷De [volledige tabel](#) kan online worden geraadpleegd

Slechts weinig gemeentebesturen verwezen uitdrukkelijk naar de persoonlijke aard van de gegevens, of een weigering van de DPO, als reden voor de weigering, wat erop wijst dat deze elementen zelden een belemmering vormden voor deelname.

Bij de provinciebesturen komt er nog een extra reden voor niet-deelname bij, bovenop de redenen die al werden aangehaald door de gemeenten. De gemeenten kunnen het beheer van hun GAS immers aan het provinciebestuur uitbesteden via een overeenkomst. Sommige provincies hebben aangegeven dat bij deelname aan de studie de overeenkomst met elke betrokken gemeente individueel zou moeten worden aangepast, een taak die niet in verhouding werd geacht op het vlak van benodigde tijd en middelen. Toch gingen niet alle provincies ervan uit dat hun deelname deze aanpassing zou vereisen, en de deelnemende provincie heeft de gemeenten waarvan ze het GAS-beheer verzorgt gewoon geïnformeerd over het gebruik van hun gegevens voor onderzoeksdoeleinden.

Tabel 22: Overzicht van de redenen waarom de 39 gemeentebesturen en 9 provinciebesturen niet instemden met deelname.

Raison de non-participation / Reden van niet-deelname	Communes / Gemeenten				Provinces / Provincies		
	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	TOTAAL	Vlaanderen	Wallonië	TOTAAL
Pas de gestion de SAC / Geen beheer van GAS-boetes	-	2	4	6	1	-	1
En affaires courantes (élections) / In lopende zaken (verkiezingen)	-	1	-	1	-	-	-
Très peu de SAC (pas poursuivi par l'ULB) / Zeer weinig GAS-dossiers (niet opgevolgd door de ULB)	-	-	1	1	-	-	-
Aucune réponse / Geen antwoord	-	2	2	4	-	-	-
Pas de décision définitive (dans les 6 mois) / Geen definitieve beslissing (binnen de 6 maanden)	3	1	-	4	-	-	-
Pas de raison donnée / Geen reden opgegeven	-	8	1	9	2	-	2
Manque de ressources ou de moyens / d'autres priorités Gebrek aan middelen of aan personeel / andere prioriteiten	-	7	4	11	1	1	2
Avis non-favorable du DPO / nature des données Ongunstig advies van de DPO / aard van de gegevens	1	-	2	3	-	1	1
Décision négative du Conseil / Collège communale Negatief besluit van de Gemeenteraad / Het College van Burgemeester en Schepenen	1	2	1	4	-	-	-
Nécessité d'adapter les conventions avec les communes (provinces uniquement) / Aanpassing van de overeenkomsten met de gemeenten vereist (enkel voor provincies)	-	-	-	-	-	2	2

6.2. Beschrijving van de gevraagde gegevens

6.2.1 GAS-dossiers afkomstig van de gemeentebesturen en het provinciebestuur

De GAS-overtredingen kunnen in twee grote groepen worden ingedeeld: de overtredingen voor overlast en de gemengde overtredingen (GAS 1-2-3 in Vlaanderen) en de overtredingen voor stilstaan en parkeren (GAS 4 in Vlaanderen). Voor de kwantitatieve analyse hebben we prioriteit gegeven aan het verkrijgen van gegevens over overlast en gemengde overtredingen. Dat gebeurde vanuit praktisch oogpunt, de S&P-overtredingen worden immers niet altijd ingevoerd met het rijksregisternummer, maar eerder met de nummerplaat van de DIV. Bovendien zijn S&P-overtredingen onderworpen aan een vereenvoudigde afwijkende en minder restrictieve procedure dan de gewone GAS-procedure die van toepassing is op administratieve overtredingen en andere gemengde overtredingen (zie juridisch verslag), wat ze dichterbij het strafrechtelijke rijgeschil brengt.

De informatie over de gesanctioneerde persoon en over het GAS-dossier werd opgevraagd bij de deelnemende gemeente- en provinciebesturen. Het rijksregisternummer werd opgevraagd om de koppeling met de sociaal-economische gegevens van Statbel mogelijk te maken (*zie volgend deel*). Aan de hand van de postcode van de overtreder kan worden uitgemaakt of hij/zij al dan niet in de gemeente woont.

Voor elk dossier werd het volgende opgevraagd:

- de **datum** – om te controleren of de sanctie tijdens de onderzoeksperiode werd opgelegd
- de **plaats van vaststelling** – om na te gaan of er zich een specifiek geografisch patroon aftekent bij het opleggen van de sancties
- de **rechtsgrond / de reden** – om na te gaan wat de belangrijkste oorzaken zijn voor het opleggen van een sanctie
- het **bedrag** – om het gewicht van de sanctie ten aanzien van het huishoudbudget te beoordelen
- de **status** – om te weten in welke mate de boetes daadwerkelijk worden betaald of niet, en of de voorkeur werd gegeven aan een alternatieve maatregel.

6.2.2 Door Statbel verstrekte individuele sociaal-economische gegevens

De sociaal-economische administratieve gegevens die het Nationaal statistiekbureau (Statbel) van de FOD Economie inzamelde, werden gekoppeld aan de GAS-gegevens van de gemeente- en provinciebesturen (zie vorig deel).

6.2.2.1 Periode van de gegevens

Alle gegevens hebben betrekking op het jaar 2021 en zijn afkomstig van de Census 2021 en de database van het administratief beschikbaar inkomen (ABI), met uitzondering van de gegevens over de statistische sectoren van de verblijfplaats op 1 januari, die betrekking hebben op de jaren 2011 tot 2023.

6.2.2.2 Inhoud van de gegevens

De inhoud van de gegevens wordt hierna samengevat en in detail opgenomen in Tabel 25:

- **woning** – om de woonomstandigheden van de gesanctioneerde personen te beoordelen en de hypothese te controleren dat mensen als gevolg van slechte woonomstandigheden meer tijd in de openbare ruimte doorbrengen en daardoor meer blootgesteld zijn aan GAS.
- **werk** – om de afhankelijkheid van de auto te meten, ook voor professionele doeleinden.

- **sociale kenmerken** – om na te gaan of de persoon deel uitmaakt van groepen die het risico lopen gevisieerd te worden (leeftijd, geslacht, enz.).
- **statistische sector van de verblijfplaats op 1 januari** voor de jaren 2011-2023 – om aan de sancties een woonplaats te koppelen en aanwijzingen te geven over de woonstabiliteit van de overtreder en de mate waarin hij vertrouwd is met de buurt.
- **kenmerken van het huishouden** (type eigendom, positie in het huishouden, grootte van het huishouden enz.) om verschillende profielen van huishoudens te vergelijken op basis van hun kenmerken.
- **inkomen** (type inkomens van het huishouden, en deciel van het equivalent inkomen per huishouden) – om een aanwijzing te hebben over de inkomensbronnen, en om de mogelijke (rechtstreekse of onrechtstreekse) financiële gevolgen van de GAS op het gezinsbudget te beoordelen.
- **inkomen (grenzen)** – aan de hand van het equivalente inkomen dat aan elk deciel gekoppeld is, kan het bedrag van de sancties (GAS-gegevens) aan het inkomen worden gerelateerd (dankzij de grenzen en het gemiddelde van het deciel).

Tabel 23: Beschrijving van de administratieve gegevens van Statbel

Categorie	Variabelen	Bron
Woning	- Aantal kamers per woning (C21: NOR) - Aantal kamers per bewoner (C21: DRM) - Bouwperiode (C21: POC)	Census 21
Werk	- Situatie op de arbeidsmarkt C21: CAS) - Beroepsstatuut (C21: SIE) - Economische sector (NACE op 2 cijfers) (C21: IND) - Werkplek (C21: LPW)	Census 21
Sociale kenmerken	- Leeftijd (C21: AGE of Register) - Geslacht (C21: SEX of Register) - Burgerlijke staat (C21: LMS of Register) - Land van staatsburgerschap (C21: COC) - Land van nationaliteit (C21: CD_NATLTY_CLS) - Land van nationaliteit van de ouders (C21: CD_DSCNT_NATLTY) - Opleidingsniveau (ISCED_DET)	Census 21
CSAB	- Statistische sector van de verblijfplaats (C21) - Statistische sectoren van de verblijfplaats op 1 januari voor de jaren 2011-2023 (CSAB)	CSAB
Kenmerken huishoudens	- Eigendomssituatie (C21: TSH) - Type eigendom - Positie in het huishouden (C21: TPH) - Type particulier huishouden (C21: HST) - Grootte van het particulier huishouden (C21: SPH)	Census 21
Inkomen	Administratief equivalent beschikbaar inkomen – definitie Statbel (MS_EQ_ADI_STATBEL_MAX_2020)	ABI
Inkomen (grenzen)	Equivalent inkomen (in euro) dat overeenstemt met elk van de decielen (grenzen van de decielen van MS_EQ_ADI_STATBEL_MAX_2020).	ABI

6.3. Categorisering van de GAS-overtredingen

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
Verkeers-overtredingen	Verkeers-overtredingen	Verkeersovertredingen	Verkeersovertredingen
Gemengde overtredingen	Gemengde overtredingen	Gemengde overtredingen	Nachtlawaai
			Diefstal
			Vandalisme
			Graffiti
			Beledigingen
			Feitelijkheden of lichte gewelddaden
Overlast (GAS 1)	Algemene bepalingen	Algemene bepalingen	Bevelen negeren en gebrek aan respect
	Netheid en openbare hygiëne en gezondheid	Netheid van de openbare ruimte	Bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte
			Spuwen, urineren, defeceren
			Vuilniszakken, containers open laten of doorzoeken
		Trottoirs, bermen en onderhoud en netheid van eigendommen en terreinen	Trottoirs, bermen en onderhoud en netheid van eigendommen en terreinen
		Wateroppervlakken, waterwegen, leidingen	Wateroppervlakken, waterwegen, leidingen
		Onderhoud en schoonmaak van voertuigen	Onderhoud en schoonmaak van voertuigen
		Afvalverwijdering	Niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling, en sluikstorten
			Verbranding van afval
			Afval: andere
		Vuur, rook, stof en geur	Vuur, rook, stof en geur
		Netheid – Andere	Preventie
			Voederen van dieren
		Aanplakking	Aanplakking
	Openbare veiligheid	Bijeenkomsten	Bijeenkomsten
		Hinderlijke of gevaarlijke activiteiten of gedrag	De doorgang van mensen hinderen
			Niet nader bepaalde hinderlijke of gevaarlijke activiteiten
			Gebrek aan burgerzin
			Inzamelingen, verkoop en gemakkelikheden
			Bedelen
			Alcoholgebruik op de openbare weg
			Vuurwerk
			Bommen, sprays en schadelijke stoffen (lachgas)
			Georganiseerde toeristische wandelingen
			Antiek- en rommelmarkten
			Zwemmen in openlucht
			Openbare fontein
			Glazen recipiënten
Overlast			Roken in een horecazaak

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
(vervolg) (GAS 1)			Kamperen in de openbare ruimte
			Groene ruimte en openbare plaatsen
			Begraafplaatsen
		Verkoop en uitdeling in de openbare ruimte	Voorbijgangers benaderen of aanklappen op de openbare weg (verkoop)
			Uitdeling van drukwerk
		Privatieve bezetting van de openbare ruimte en voorwerpen die schadelijk kunnen zijn door hun val	Privatieve bezetting van de openbare ruimte en voorwerpen die schadelijk kunnen zijn door hun val
			Beplantingen die tot in de openbare ruimte groeien
			De doorgang van voorbijgangers verhinderen
			Nummering van huizen
			Commerciële terrassen
			Privatieve bezetting van de openbare ruimte: andere
			Bezetting van de openbare ruimte voor de overheid
		Algemene veiligheid & brand	Brand en aanverwante gevaren
			Bedrieglijke hulpoproep
			Misbruik van in de openbare ruimte geplaatste voorzieningen
		Openbare veiligheid: andere	Openbare veiligheid: andere
			Veiligheid speelterreinen
			Toeristische uitstappen
			Gebouwen die op instorten staan, repareren of afbreken
			Schending van het conformiteitsattest voor huurwoningen
			Voetbalmatch
			Voertuig zonder nummerplaat op de openbare weg
			Verhuur van kamers
	Geluidshinder overdag	Geluidshinder overdag	Geluidshinder dieren
			Geluidsverspreiding of -versterking
			Geluidshinder: andere
			Onbepaalde geluidshinder overdag
			Machines met motor
			Alarmen
	Dieren	Dieren	Vervuiling en beschadiging door dieren
			Dieren: andere
			Dieren onder controle
	Andere	Andere: winkels en horecazaken	Andere: winkels en horecazaken
		Toelatingen en vergunningen	Door de bevoegde autoriteiten afgeleverde vergunningen
			Milieuvergunning
		Andere	Taxi's
			15 augustus
			Andere

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

6.4. Opbouw van de sociaal-economische typologie

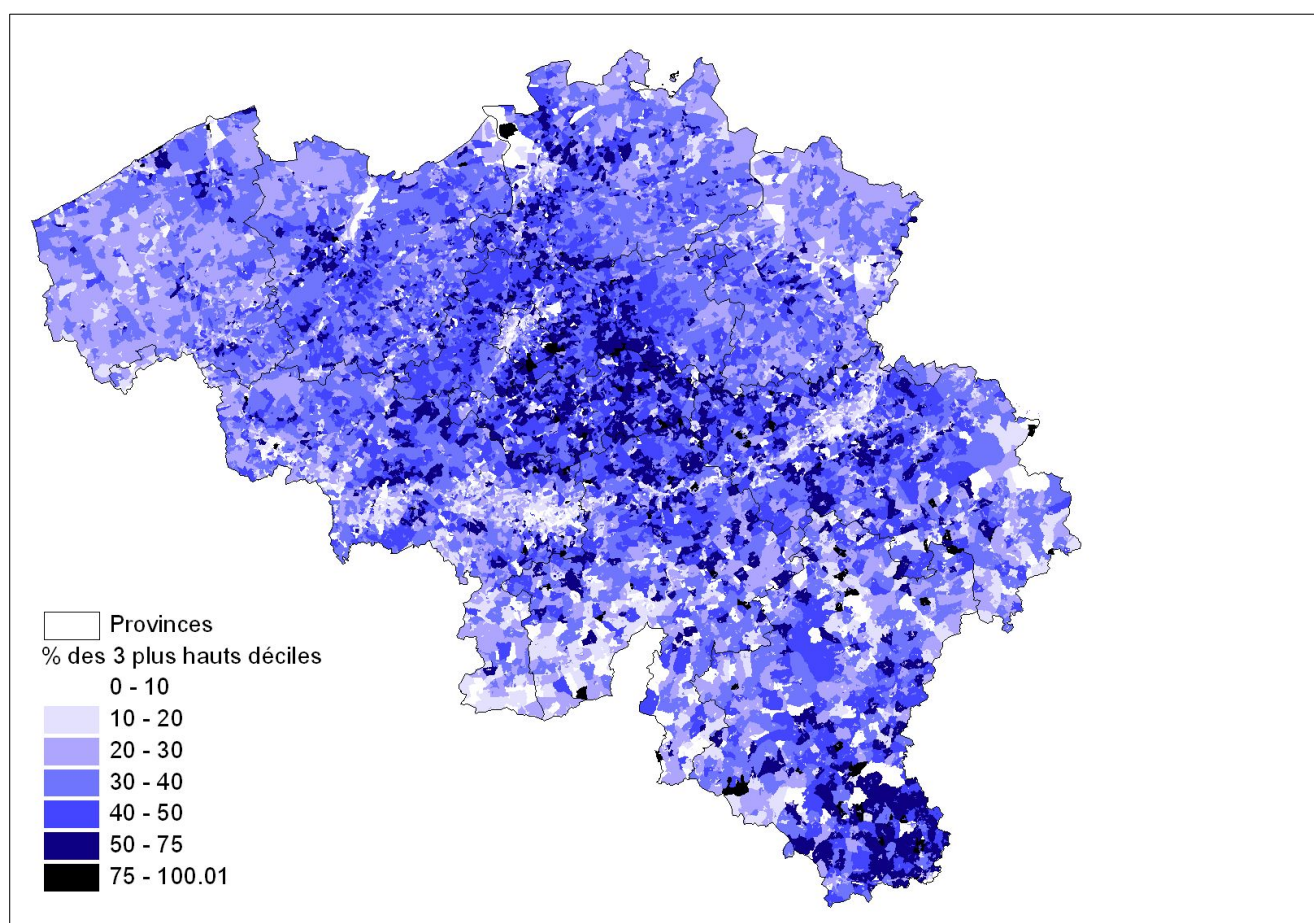
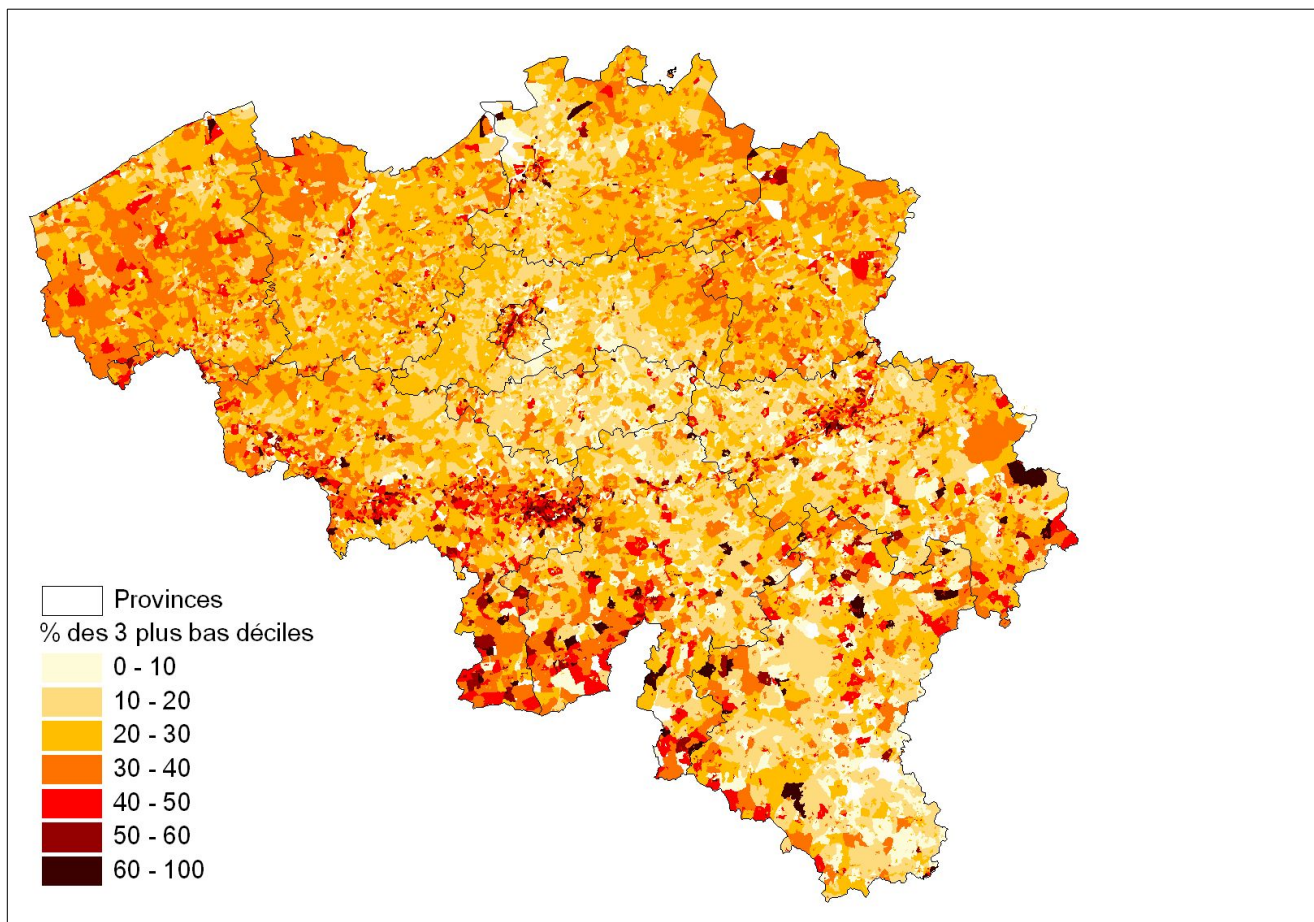
De indicator van de sociaal-economische stratificatie is gebaseerd op een gewogen principale-componentenanalyse (PCA) van een reeks variabelen die het menselijk en materieel kapitaal van de huishoudens beschrijven:

- het hoogste diploma in het huishouden (correlatie op de eerste principale component PC1: 0,852);
- het relatieve hoogste diploma in het huishouden, aangepast naar leeftijd (0,822);
- het hoogste deciel van individueel inkomen in het huishouden (0,849);
- het inkomen van het huishouden per consumptie-eenheid (0,837);
- en het aantal kamers per bewoner (0,142).

De zo opgebouwde PC1 verklaart 57% van de variantie. Wanneer sommige van deze variabelen ontbraken, werd de score geraamd door regressie op de beschikbare variabelen, op voorwaarde dat de R^2 tussen deze variabelen en de PC1 op de volledige waarnemingen ten minste 0,50 bedroeg.

Ten slotte werd deze score gebruikt om een indeling in tien klassen van gelijke grootte in aantal huishoudens (decielen) te maken, waarbij de grenzen werden berekend vóór het invoeren van de ontbrekende waarden; daardoor is het aantal huishoudens in elke klasse niet strikt gelijk, met name als gevolg van een oververtegenwoordiging van onvolledige gevallen aan de uiteinden van de sociaal-economische schaal (zeer lage en zeer hoge niveaus, bijvoorbeeld bij de Europese ambtenaren). Deze lichte asymmetrie zal in een latere versie worden gecorrigeerd, maar wordt hier in het kader van de analyse als verwaarloosbaar beschouwd.

De twee kaarten hierna tonen de ruimtelijke spreiding van de drie laagste decielen en de drie hoogste decielen.



6.5. Opbouw van de typologie van de levensfasen van de personen

De typologie werd opgebouwd op basis van de eerste drie principale componenten (PC) van een principale-componentenanalyse (PCA), die werd uitgevoerd op een reeks variabelen die de levenscyclus van de personen en de huishoudens beschrijven. De leeftijdsgroepen zijn zo gekozen dat het aantal klassen beperkt blijft en er tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de voornaamste scheidslijnen vanuit statistisch en kwalitatief oogpunt. We kunnen er bijvoorbeeld van uitgaan dat eenoudergezinnen van meer dan 65 jaar vaak situaties betreffen waarbij de alleenstaande ouder in feite wordt opgevangen door een van zijn of haar kinderen, terwijl in jongere eenoudergezinnen de ouder daarentegen doorgaans de echte referentiepersoon is. Afgezien van dergelijke gevallen werden de leeftijdsgroepen bepaald op basis van de ruimtelijke tegenstellingen die werden aangetoond door gedeeltelijke PCA's op leeftijdsklassen binnen eenzelfde type huishouden.

De variabelen die in de PCA worden gebruikt, geven de volgende aandelen binnen de huishoudens weer: alleenstaande ouders per leeftijdscategorie, alleenstaanden per leeftijdscategorie, koppels zonder kind per leeftijdscategorie, koppels met kind(eren) per leeftijdscategorie en per leeftijdsgroep van de kinderen, huishoudens volgens het aantal kinderen (1, 2, 3+), en het aandeel van internationale immigratie.

De typologie is gebaseerd op de eerste drie PC's, die samen 53,9% van de totale variantie verklaren. Vervolgens werd een hiërarchische oplopende classificatie toegepast op deze PC's, waarbij voor elke herhaling het criterium van minimalisering van het maximale verschil tussen de klassen werd gehanteerd. Deze classificatie werd beperkt tot 70 groepen.

In een tweede fase werd een analyse uitgevoerd op de 13 grootste groepen qua aantal, die alleen al 99,2% van de huishoudens vertegenwoordigen. Tot slot werden de vier kleinste groepen (0,2%, 0,6%, 0,9% en 1,1%, of 2,8% in totaal), die geen wezenlijke aanvullende informatie opleverden ten opzichte van de dichtstbijzijnde groepen (in termen van centroïden), gemakshalve samengevoegd. De zo verkregen definitieve typologie omvat dus negen afzonderlijke groepen.

	Aandeel van de bevolking	Aandeel van de huishoudens	Internationale immigratiegraad	Woonrotatie- graad
GR01	4,7	4,3	55	4
GR02	20,3	20,5	13	3
GR03	5,4	4,4	-18	-3
GR04	5,8	4,8	-23	-7
GR05	20,5	19,0	-21	-4
GR06	9,6	12,5	64	10
GR07	8,2	8,9	-5	3
GR08	9,2	10,2	-9	1
GR09	16,4	15,3	-21	-4

Categorie	Beschrijving
GR01	Aanwezigheid van kinderen, jongvolwassenen en alleenstaanden; weinig ouderen; sterke internationale immigratie en hoge woonmobiliteit.
GR02	Gelijkaardig populatieprofiel aan dat van GR01, maar minder uitgesproken.
GR03	Eveneens vrij gelijkaardig populatieprofiel aan dat van GR01, maar met weinig heel jonge volwassenen (vooral alleenstaanden) en meer koppels van 30 tot 50 jaar (inclusief met kind(eren)). Deze groep komt eerder overeen met plaatsen waar gezinnen zich vestigen na de opbouw van een stabiele (echtelijke) relatie dan met plaatsen waar jongeren na het verlaten van het ouderlijk huis terechtkomen.
GR04	Populatieprofiel vergelijkbaar met een GR03-profiel, maar ouder, met een hogere vertegenwoordiging van ouderen, met weinig jongvolwassenen die de leeftijd hebben bereikt waarop ze het ouderlijk huis verlaten vóór de opbouw van een stabiele (echtelijke) relatie, en met weinig jonge kinderen en meer oudere kinderen (tieners of heel jonge volwassenen).
GR05	Gelijkaardig populatieprofiel aan dat van GR04, maar minder uitgesproken en duidelijk ouder.
GR06	Uitgesproken aanwezigheid van jongvolwassenen, van alleenstaanden, met een aanwezigheid van jonge koppels maar zonder kinderen. Grote internationale immigratie en heel sterke woonmobiliteit.
GR07	Oudere populatie, ook met alleenstaanden, en oudere eenoudergezinnen. Weinig koppels met kinderen.
GR08	Populatie die gekenmerkt wordt door een sterke oververtegenwoordiging van oudere koppels waarvan de kinderen het huis uit zijn, en van oudere alleenstaanden.
GR09	Vrij heterogene populatie, die echter wordt gekenmerkt door weinig jongeren die de leeftijd hebben waarop ze het ouderlijk huis verlaten, door weinig woonmobiliteit en weinig internationale immigratie, en door een oververtegenwoordiging van koppels (behalve jonge koppels).

II. Kwalitatief analyseluik

Inhoudsopgave

Woorden- en afkortingenlijst.....	159
1 Inleiding.....	160
1.1 Onderzoeksdoelen.....	160
1.2 Hypothesen.....	161
1.3 Structuur.....	161
2 Methodologische keuzes.....	162
2.1 Bestudeerde GAS-inbreuken.....	162
2.2 Selectie van de casestudies.....	162
2.3 Keuze van de geïnterviewde actoren.....	163
2.4 Methodologische benadering.....	163
3 Praktische werking van de GAS.....	166
3.1 De SAC-procedure op het terrein.....	166
3.2 De praktijken van sanctionerende ambtenaren bij sanctiebeslissingen.....	171
3.3 Veelgebruikte GAS-inbreuken.....	179
3.4 Organisatorische diversiteit.....	184
3.5 Budget.....	190
4 Terugkerende administratieve bepalingen die discriminerend kunnen zijn.....	197
4.1 Bedelarij.....	197
4.2 Kamperen in de openbare ruimte.....	199
4.3 Privatieve bezetting van de openbare ruimte.....	200
4.4 Consumptie van alcohol in de openbare ruimte.....	201
4.5 Zich ontlasten in de openbare ruimte.....	203
4.6 Aanplakking.....	204
4.7 Bijeenkomsten.....	205
4.8 Weigering om te voldoen aan de bevelen van politieagenten.....	207
5 GAS en personen in specifieke kwetsbare situaties.....	209
5.1 De sociale dimensie van afval in de openbare ruimte.....	209
5.2 Mensen in economisch precaire situaties en GAS.....	211
5.3 Daklozen en GAS.....	212
5.4 Minderjarigen en GAS.....	214
5.5 'Jongeren' en GAS.....	216
6 Besluit.....	222
6.1 'Overlast', een vage en normatieve categorie.....	222
6.2 Het afvalbeheer weerspiegelt een bepaalde visie op de stad en de onderliggende maatschappelijke uitdagingen.....	223

6.3 De financiële dimensie van GAS voor kwetsbare groepen.....	224
6.4 De toewijzing van taken uit het overheidsbeleid aan privéspelers.....	226
6.5 Beperkingen van dit kwalitatieve luik.....	226

Woorden- en afkortingenlijst

ANPR	<i>Automatic number plate recognition</i> (Automatische nummerplaatherkenning)
APR	Algemeen politiereglement
DIV	Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen
DL	Dakloze
GA	Gemeentelijk vaststeller
GAS	Gemeentelijke administratieve sanctie
GAS	Gemeentelijke administratieve sanctie
GW	Gemeenschapswacht
ISLP	<i>Integrated System for Local Police</i>
LLN	<i>Louvain-la-Neuve</i>
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
POD	Programmatorische federale Overheidsdienst
S&P	Stilstaan en parkeren
SA	Sanctionerend ambtenaar
TIBI	Intercommunaal afvalbeheer in Charleroi

1 Inleiding

De gemeentelijke administratieve sancties, of kortweg GAS, zijn ingevoerd in de jaren 1990, in een context die werd gekenmerkt door een toenemende bezorgdheid rond veiligheid en de politieke wens om de controle over de stedelijke orde te versterken¹. Geconfronteerd met een strafrechtstelsel dat werd gezien als traag, overbelast en weinig reactief voor bepaalde zogenaamde 'kleine' overtredingen, heeft de Belgische wetgever een systeem ingevoerd dat lokale overheden de mogelijkheid biedt om een reeks gedragingen die als verstoring van de openbare orde worden beschouwd, direct te bestraffen. Hiermee wilde men een 'repressief vacuüm' opvullen door ervoor te zorgen dat er voor daden die voorheen door de rechtbanken werden beoordeeld - maar buiten de prioriteiten van het strafrechtstelsel vielen - toch het institutioneel antwoord werd geboden. Men wilde ook een antwoord bieden op enerzijds de tekortkomingen uit het Belgische repressieve systeem die naar boven waren gekomen tijdens de 'Dutroux-affaire', en anderzijds de electorale successen van extreemrechts, met name in Vlaanderen, dat campagne voerde rond een vermeende toename van de onveiligheid². Deze verschuiving naar een administratieve aanpak voor afwijkend gedrag wijst op een nieuwe sanctielogica en heeft bijgedragen tot de uitbreiding van lokale bevoegdheden op het gebied van veiligheid.

Die doelstelling lijkt te zijn bereikt in de mate dat *"overtredingen die in de jaren 1990 niet meer werden bestraft, nu wel worden bestraft wanneer ze worden vastgesteld. Het lijkt ons echter dat de invoering van deze gemeentelijke administratieve sancties uiteindelijk enkel heeft geleid tot een vermindering van de werklast van de rechtbanken en gerechtshoven en een geleidelijke verschuiving van de verantwoordelijkheden van Justitie naar het lokale niveau"*³.

1.1 Onderzoeksdoelen

Het INESAC-onderzoek omvat drie luiken: juridisch, kwalitatief en kwantitatief. Dit kwalitatieve luik presenteert een terreinanalyse van het GAS-systeem door het prisma van discriminatie. Het documenteert **de implementatie van het systeem van de GAS** en onderzoekt tegelijkertijd de **risico's van een gedifferentieerde behandeling** ten opzichte van groepen die mogelijk kwetsbaarder zijn voor GAS-boetes.

De conclusies van het juridisch analyseverslag werpen vragen op over de risico's van een gedifferentieerde behandeling op basis van beschermde criteria zoals rijkdom, sociale situatie (of afkomst) en leeftijd ('jongeren'⁴) in het GAS-systeem. Tot de bevolkingsgroepen die het meest aanwezig zijn in de openbare ruimte behoren echter kwetsbare groepen:

¹Christine Guillain en Yves Cartuyvels, 2015. "Les sanctions administratives communales en Belgique : sources et principes d'un contrôle social renforcé." In: *Les sanctions administratives communales. Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, 23.
<https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/en/object/boreal%3A159577>

²Elke Devroe, 2015. "La création d'une culture du contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales". *Revue de Droit pénal et de criminologie*. Vol. 23, pp. 21-45.

³Nathalie Patouossa, 2016. *Sanctions administratives communales : Application du nouveau régime*. Brussel: Larcier, p. 130.

⁴We plaatsen aanhalingstekens rond dit begrip om te wijzen op de problematische aard ervan, een thema dat we ontwikkelen in punt 216.

daklozen, bedelaars, verslaafden (alcohol of illegale drugs) en 'jongeren'. In dit luik verkennen we de manier waarop deze groepen in de dagelijkse praktijk worden benaderd door de betrokkenen op het terrein.

1.2 Hypothesen

Hiervoor ontwikkelden we een aantal hypothesen die op het terrein kunnen worden getest.

Een **eerste hypothese** is dat mensen die meer tijd in de openbare ruimte doorbrengen meer kans zouden hebben op gemeentelijke administratieve sancties. Een langere aanwezigheid in de openbare ruimte verhoogt immers de blootstelling aan controles, en bijgevolg ook het risico om een sanctie te krijgen.

Een **tweede hypothese** is dat van deze mensen zij van wie de aanwezigheid in de openbare ruimte 'ongewenst' kan lijken,⁵ d.w.z. niet in overeenstemming met de richtlijnen van het stedelijk beleid (economische en commerciële aantrekkelijkheid, veiligheid, netheid, bevordering van toerisme...), meer kans lopen op een GAS.

1.3 Structuur

Dit verslag is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Het eerste introduceert de onderzoeksdoelstellingen en de uitgangshypothesen. Het tweede hoofdstuk presenteert de methodologische keuzes, met details over de bestudeerde overtredingen, de geselecteerde casestudies, het profiel van de geïnterviewde betrokkenen en de gekozen kwalitatieve aanpak. Het derde hoofdstuk onderzoekt de concrete werking van het GAS-systeem, met de nadruk op de praktijken op het terrein, de soorten overtredingen die het vaakst worden bestraft en organisatorische en budgettaire verschillen tussen gemeenten. Het vierde hoofdstuk analyseert een reeks mogelijk discriminerende administratieve bepalingen, met name met betrekking tot aanwezigheid in de openbare ruimte. Het vijfde hoofdstuk focust op de gedifferentieerde effecten van de GAS op personen in specifieke kwetsbare situaties, zoals personen die zich in een financieel precaire situatie bevinden, daklozen of minderjarigen. Het zesde hoofdstuk ten slotte biedt een transversale bespreking van de resultaten, waarbij de normatieve, sociale en financiële vraagstukken rond het gebruik van de GAS worden belicht, evenals de beperkingen die in de loop van deze kwalitatieve studie werden vastgesteld.

⁵Jean Estebanez en Lina Raad (2016), "Les indésirables", *Géographie et cultures*, 98, <https://journals.openedition.org/gc/4432>

2 Methodologische keuzes

2.1 Bestudeerde GAS-inbreuken

Om de risico's op discriminatie te beoordelen, is het **noodzakelijk om een aantal situaties te analyseren waarin personen aan een verschillende behandeling zouden kunnen worden onderworpen**. Om deze reden leek het ons relevant om ons te focussen op de GAS voor het bestraffen van bepaalde **gedragingen van individuen** in de openbare ruimte die kunnen worden gegroepeerd onder de term **GAS voor overlast**, in Vlaanderen aangeduid als GAS 1-2-3. Hiermee sluiten we met andere woorden de GAS voor 'Stilstaan en Parkeren' a priori uit van ons analysebereik, evenals rij- en snelheidsboetes (in Vlaanderen aangeduid als GAS 4 en 5). Voor deze inbreuken, die worden vastgesteld met behulp van de nummerplaten, is geen **directe interactie met een persoon** nodig. Hoewel ook voor deze GAS vergelijkbare uitdagingen op het gebied van doelgroepbepaling bestaan (in het bijzonder geografische), zullen we hierna aantonen dat de behandeling van deze overtredingen voor 'stilstaan en parkeren' specifieke dynamieken weerspiegelt, vaak gedreven door budgettaire en organisatorische bekommernissen, die van een andere aard zijn dan de bekommernissen voor de GAS voor overlast.

Bovendien werden er, op basis van de juridische analyse, uit de onderzochte GAS-reglementen **acht soorten in de openbare ruimte verboden gedragingen geïsoleerd die eerder tot discriminatie kunnen leiden**: bedelen, kamperen in de openbare ruimte, het privé bezetten van de openbare ruimte, alcohol drinken in de openbare ruimte, zich ontlasten in de openbare ruimte, aanplakken, bijeenkomsten en weigeren gehoor te geven aan bevelen van politieagenten. We hebben daarom geprobeerd beter te begrijpen hoe deze gedragingen in de praktijk werden aangepakt, dat wil zeggen, in welke mate ze ook effectief werden gesanctioneerd met een GAS.

2.2 Selectie van de casestudies

De casestudies zijn gekozen vanuit de intentie om het toepassen van de GAS in een verscheidenheid aan Nederlandstalige en Franstalige stedelijke contexten te analyseren.

Enerzijds zijn er de dichtbevolkte buurten van de grootsteden - **Borgerhout en Deurne in Antwerpen**, **Anderlecht-Kuregem** in Brussel en het **centrum van Charleroi** - dichtbebouwde zones met drukbezochte openbare ruimtes. Gemiddeld zijn de woningen in deze buurten immers kleiner en beschikken ze over minder buitenruimtes, zoals tuinen, dan die in de meer welvarende buitenwijken. In de binnenstedelijke volkswijken wonen ook kwetsbare sociale groepen, vooral geracialiseerde jongeren en mensen in preciaire situaties. Via een analyse van de GAS-systemen in deze volkswijken van de grootsteden kunnen we onderzoeken of gemarginaliseerde bevolkingsgroepen een hogere kans hebben op een GAS.

Anderzijds maakt het opnemen van specifieke, middelgrote steden zoals **Ottignies-Louvain-la-Neuve** en **Blankenberge** het mogelijk om de analyse uit te breiden naar contexten waar aanwezigheid in de publieke ruimte andere logica's volgt. Louvain-la-Neuve, een universiteitsstad, heeft een hoge concentratie studenten, wat de vraag oproept of het

systeem van de GAS 'jongeren' viseert, in het bijzonder met betrekking tot overlast door feestelijke activiteiten. Als badplaats is Blankenberge een gemeente waar het gebruik van de openbare ruimte sterk varieert naargelang het seizoen en mensen van buiten de gemeente aantrekt.

Ten slotte konden we dankzij de contacten die in het kader van het kwantitatieve luik werden gelegd, onze analyse uitbreiden met de gezichtspunten van betrokkenen uit andere gemeenten en van het provinciale niveau (zie het deel over de methodologische aanpak). Door deze verschillende werkterreinen en gezichtspunten met elkaar te toetsen, kan de studie meer inzicht geven in de toepassingslogica van de GAS en de daarmee gelinkte risico's op een gedifferentieerde behandeling.

2.3 Keuze van de geïnterviewde actoren

De relevante actoren werden zo gekozen dat de verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging van het GAS-systeem werden gedocumenteerd, van de vaststelling van de inbreuk op het terrein tot de beslissing om de boete op te leggen. Hiervoor selecteerden we een diverse steekproef van personen met specifieke standpunten over het GAS-systeem.

Enerzijds maakten we er een prioriteit van om lokale spelers te ontmoeten die rechtstreeks zijn betrokken bij de toepassing van het GAS-systeem, waaronder:

- sanctionerende ambtenaren die de sanctiebeslissingen nemen;
- preventiemedewerkers, verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk preventiebeleid;
- gemeentelijke ambtenaren of agenten van bestuurlijke politie, die de inbreuken op het terrein vaststellen;
- medewerkers van de dienst die de GAS administratief verwerken;
- bemiddelaars.

Anderzijds, om de effecten van de GAS op individuen en sociale groepen met een verhoogd risico op discriminatie (zie hypothesen) beter te begrijpen, hebben we contact opgenomen met:

- sociale actoren die rechtstreeks met kwetsbare of gemarginaliseerde bevolkingsgroepen werken. Dit omvat organisaties die actief zijn in de publieke ruimte, met name organisaties die met jongeren en/of daklozen werken;
- activisten, die publiekelijk een politieke zaak steunen;
- actoren in de juridische bijstand, zoals advocatenverenigingen en verenigingen die opkomen voor de rechten van individuen.

2.4 Methodologische benadering

We organiseerden semi-directieve interviews met de eerder geïdentificeerde actoren. We hebben 31 interviews afgenomen, tussen juni 2024 en april 2025. De interviews duurden

gemiddeld 1,5 tot 2 uur, met een maximum van 4 uur. 24 mensen werden alleen geïnterviewd en voor 14 was er een duogesprek. Om de interviews te kunnen structureren en als leidraad voor de gesprekken, werd een vragenlijst opgesteld met indicatieve vragen. Deze vragenlijst werd indien gevraagd op voorhand met de deelnemers gedeeld. De vragenlijst reikte een kader aan voor de gesprekken over de risico's van discriminatie en gaf de respondenten tegelijkertijd de mogelijkheid om hun ervaringen en realiteiten van op het terrein te delen.

Meer specifiek hadden we een ontmoeting met:

- 6 gemeentelijke sanctionerende ambtenaren, 1 plaatsvervangend sanctionerend ambtenaar en 1 griffier (Anderlecht, Charleroi, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Blankenberge, Brussel-Stad, Elsene);
- 2 preventiemedewerkers (Anderlecht, Blankenberge);
- 2 coördinatoren van terreinmedewerkers (Anderlecht, Charleroi);
- 3 terreinmedewerkers (gemeenschapswachten en vaststellers) (Anderlecht, Charleroi, Blankenberge);
- 1 provinciale sanctionerende ambtenaar⁶;
- 1 gemeentelijke bemiddelaar;
- 5 werknemers van organisaties die met jongeren werken (Anderlecht, Antwerpen);
- 3 medewerkers van organisaties die met daklozen werken (Antwerpen, Charleroi, Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en 3 daklozen;
- 5 betogers (Brussels Hoofdstedelijk Gewest);
- 1 jeugdadvocaat (Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

We hebben met andere woorden gezocht naar diepgaande inzichten voor de vijf domeinen waarvoor we interviews hebben georganiseerd met de volgende actoren:

- in Anderlecht: 4 personen die voor de gemeente werken en 1 persoon van een organisatie;
- in Antwerpen: 5 personen van organisaties⁷;
- in Charleroi: 4 personen die voor de stad werken en 2 personen van een organisatie;
- in Ottignies-Louvain-la-Neuve: 2 mensen die voor de gemeente werken;
- in Blankenberge: 3 mensen die voor de stad werken.

Ten slotte hebben we via meerdere verkennende gesprekken ook meer inzicht verkregen in de uitdagingen die gepaard gaan met het beheer van de GAS op gemeentelijk niveau, hoewel die niet als dusdanig in dit verslag worden vermeld:

⁶Om de anonimiteit van de geïnterviewden te bewaren, wordt de locatie van het interview niet gespecificeerd voor de functies die door één persoon worden vertegenwoordigd.

⁷Ondanks onze herhaalde vragen hebben de Antwerpse stadsdiensten ervoor gekozen om niet mee te werken aan ons onderzoek.

- een persoon die werkzaam is in interculturele bemiddeling in een van de bestudeerde steden en gemeenten;
- een financieel verantwoordelijke binnen de administratie van een Brusselse gemeente;
- een privébedrijf dat software voor het beheer van GAS-inbreuken aanbiedt (Inforius).

Om de anonimiteit van de geïnterviewde personen te bewaren, worden ze in dit verslag ofwel met hun functie ofwel met de plaats waar ze werken aangeduid, maar nooit met beide.

De volgende delen geven de belangrijkste bevindingen weer uit interviews met een breed scala aan actoren, waaronder tal van mensen die werkzaam zijn bij de lokale overheden. Hun getuigenissen, in combinatie met die van maatschappelijk werkers die met mensen werken die mogelijk kwetsbaarder zijn voor gemeentelijke administratieve sancties, bieden een waardevol inzicht in de concrete uitvoering van deze maatregelen, de interne logica ervan en de verschillende effecten. Deze veelheid aan gezichtspunten maakt het mogelijk om de GAS niet alleen te analyseren als reacties op gedrag dat als problematisch wordt beschouwd, maar ook als lokale beheersinstrumenten waarvan het gebruik spanningen onthult tussen politieke geboden, administratieve beperkingen en maatschappelijke realiteiten.

3 Praktische werking van de GAS

Dit deel beschrijft de praktische werking van de GAS, van het vaststellen van de feiten tot het opleggen van de sancties. Het is voornamelijk gebaseerd op de informatie van de medewerkers van lokale overheden, de sanctionerende ambtenaren, de preventiemedewerkers en bemiddelaars, en belicht de interne procedures, de speelruimte van de verschillende actoren, alsook de domeinen van onzekerheid of spanning bij de praktische toepassing van het systeem. De werking van de GAS is verre van een louter technisch mechanisme, maar onthult een reeks politieke, organisatorische en interpretatieve keuzes die de effecten ervan op het terrein bepalen.

3.1 De SAC-procedure op het terrein

In dit deel gaan we in op de belangrijkste elementen van de werking van de GAS op het terrein, van de manieren waarop ze worden vastgesteld (camera's, vaststellers) en de verwerking van de PV's (handleidingen, software) tot de opvolging die aan overtredingen wordt gegeven (beslissingen van de sanctionerend ambtenaar, betwistingen en follow-up van de boetes). Voor het verloop van de procedures zien we aanzienlijke verschillen tussen de steden en gemeenten onderling, vooral wat de gebruikte hulpmiddelen betreft (en in het bijzonder de automatisatie van de verwerking) en de ruimte die overblijft voor menselijke interpretatie.

3.1.1 De vaststelling

In een Vlaamse provincie die we hebben bezocht, worden enkel de GAS voor stilstaan en parkeren vastgesteld met behulp van digitale hulpmiddelen. De GAS voor overlast worden vastgelegd via PV's op papier. Alle gegevens moeten dan handmatig worden ingegeven. In Anderlecht en Charleroi worden inbreuken vastgelegd door de vaststellers die hiervoor over speciale toestellen beschikken, terwijl dit in Blankenberge gebeurt met een app op de telefoon: *"We hebben sinds dit jaar een app voor mobiele telefoons. Die kan worden gebruikt om foto's te maken en informatie over de inbreuk in te geven. Dat zit nog in de ontwikkelingsfase. Voorheen werden de inbreuken met behulp van papieren templates geregistreerd. Één keer per week gaven we alles in in de computer"* (Interview nr. 24).

Afhankelijk van de gekozen opties kan er enige manoeuvreerruimte zijn om de vaststellingen en de daarop te ondernemen actie aan te passen: *"De software is geëvolueerd. Voorheen moesten we de vaststelling op de 'pocket' [toestel voor het registreren van de GAS] ingeven en dan werd dat meteen verstuurd. Nu kunnen we aangeven dat er een inbreuk is geweest en vervolgens naar kantoor gaan om de vaststelling op te stellen. We hebben meer flexibiliteit om van idee te veranderen, we kunnen de inbreuk vaststellen en dan beslissen om die niet te versturen. Als ik een vaststelling van de inbreuk aan het noteren ben voor een verkeerd geparkeerde auto en de bestuurder komt boos aanlopen, maar kalmeert en blijft respectvol, dan kan het gebeuren dat ik de inbreuk uiteindelijk annuleer. [...] Dat heeft een impact op onze relatie met mensen. Wij als vaststellers zijn altijd buiten, mensen kennen ons. Als mensen begrijpen waarom iets niet mag, zonder dat ze uiteindelijk een boete hoeven te krijgen, is dat beter"* (Interview nr. 3). Een andere vaststellende ambtenaar is een andere mening aangedaan: *"Voor mij staat de*

inbreuk voor wat er is gebeurd. Als ik stop met het vaststellen van inbreuken omdat mensen vriendelijk zijn, zal er geen handhaving meer zijn. De GAS zijn nog altijd geen sterke repressie, mensen kunnen ze aanvechten, het is niet zoals een belasting" (Interview nr. 3).

Blankenberge, Elsene en Brussel-Stad maken ook gebruik van ANPR-camera's om inbreuken te registreren in zones met een beperkte toegang voor auto's. De camerabeelden worden door de politie verwerkt vooraleer ze in het GAS-systeem van de gemeente worden opgenomen (Interviews 23, 25 en 26).

Bij de politie worden de vastgestelde inbreuken geregistreerd in hun eigen ISLP-systeem en ofwel direct 'vertaald' naar de GAS-software, ofwel door de mensen van de dienst die de GAS verwerken opnieuw ingegeven in de software die door de gemeente wordt gebruikt.

Er zijn ook de zogeheten 'tijdelijke vaste' camera's om milieuovertredingen te filmen, zoals illegale stortplaatsen (Interviews nr. 13, 14 en 22). In Blankenberge worden de beelden van deze camera's handmatig nagekeken door de politie. Hierdoor zal een lokale bewoner eerder herkend worden dan een toerist, wat tot een verschillende behandeling kan leiden. In een Brusselse gemeente worden 6 tot 8 tijdelijke camera's gehuurd om illegale stortplaatsen te filmen: *"We plaatsen ze waar we weten dat er regelmatig sluikstorten zijn en de camera start op zodra er iemand langsloopt. Dit zijn intelligente camera's die bewegen, filmen en inzoomen op de nummerplaten. Voor een sanctionerend ambtenaar zijn dit aangename dossiers omdat het bewijs bijna zeker is. Er zijn veel minder betwistingen als je de mensen de beelden kunt tonen. Ik heb ongeveer 60 van zulke gevallen per jaar"* (Interview nr. 25).

3.1.2 De verwerking van de inbreuken

Tijdens onze interviews werd ons duidelijk dat de hoeveelheid verwerkte GAS nauw samenhangt met de technologie die wordt gebruikt om de dossiers te verwerken. Hoewel alle lokale autoriteiten die we hebben ontmoet momenteel software gebruiken voor het ingeven van de vaststellingen van een inbreuk en de opvolging van GAS-dossiers, werd deze software vrij recent geïmplementeerd, tussen 2018 en 2025.

De meeste gemeenten werken met software van een aantal privébedrijven die interfaces ontwikkelen voor het beheren van GAS-dossiers, zoals Inforius⁸, InTouch⁹ of Cevi¹⁰. Dit betreft over het algemeen een interface voor het registreren van vaststellingen van inbreuken en een interface voor het opvolgen van de GAS-beslissingen door de sanctionerende ambtenaren. Deze interfaces kunnen een directe link genereren om bronnen te raadplegen, zoals het rijksregister of de DIV (Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen). Om bijvoorbeeld de overtreder te identificeren naar wie een brief met de boete moet worden gestuurd, wordt het nummer van de nummerplaat vergeleken met het DIV-register bij de FOD Mobiliteit en Vervoer, om het thuisadres van de eigenaar van de auto te achterhalen. In België kan in 118 gemeenten die met de DIV een protocolovereenkomst voor gegevensoverdracht hebben afgesloten, het adres van de eigenaar van een voertuig rechtstreeks worden geïdentificeerd¹¹. Deze protocolovereenkomst wordt uitgevoerd via de

⁸<https://www.inforius.be>

⁹<https://www.intouchtribe.com>

¹⁰<https://www.cevi.be/project/gas>

¹¹GAS: Intergemeentelijke samenwerkingen - provinciebesturen. FOD Mobiliteit en Vervoer. 5 juni 2025.

<https://mobilit.belgium.be/nl/weg/erkenning-als-professioneel/inschrijvingen/uitwisseling-gegevens-met->

provinciale administratie of intercommunales die de betrokken gemeenten bedienen. In de andere gemeenten wordt de toegang tot het DIV-register geregeld door de politie.

Andere bedrijven bieden interfaces voor de integratie van het beheer van elementen waarmee rekening moet worden gehouden vooraleer inbreuken worden vastgesteld, zoals parkeervergunningen voor omwonenden (met name Eagle Be¹²). De informatiestromen die zijn verkregen via ANPR-camera's (Myriade¹³), camera's voor trajectcontroles of flitscamera's (Macq¹⁴) kunnen eveneens worden gebruikt als bron voor het vaststellen van inbreuken. De software voor het beheer van de GAS kan nog andere opties bevatten, bijvoorbeeld om overtredingen in kaart te brengen, zoals in Anderlecht, of voor bemiddeling, zoals in Nijvel. Verder in de procedure kan een postverwerkingsbedrijf (zoals Ipex¹⁵) de brieven in enveloppen steken en verzenden (Interview nr. 30).

In fine is de **verwerking** van de GAS voor stilstaan en parkeren en de parkeerboetes het gemakkelijkst te automatiseren. Het bedrag van deze boetes is vast. De brieven kunnen dus vooraf worden geformatteerd en rechtstreeks door de software worden samengesteld. In Charleroi worden sinds 2024 de door de politie vastgestelde GAS voor stilstaan en parkeren verwerkt door een softwareprogramma, waardoor het aantal verwerkte boetes is verzesvoudigd. Omgekeerd vergen alternatieve procedures zoals bemiddeling of een gemeenschapsdienst meer verwerkingstijd voor de sanctionerend ambtenaar: *"Ik doe zelf geen werkstraffen (gemeenschapsdienst), maar als mensen erom vragen, bezorg ik hun dossier aan de bemiddelaar. Elke maand stuur ik een paar zaken door voor bemiddeling. Als dat tot niets leidt, neem ik opnieuw de procedure voor een administratieve boete"* (Interview nr. 12).

3.1.3 Het versturen van de PV's per post

Ook voor wat het versturen van de post betreft, verschilt de mate van automatisering sterk.

Een Brusselse gemeente doet een beroep op een gespecialiseerde firma die zich specifiek bezighoudt met de post van de GAS-cel: *"Voor het versturen van de kennisgevingen van PV's gebruikt de GAS-cel een eigen postsysteem, in samenwerking met de firma IPEX, de leverancier die instaat voor het in enveloppen steken van de post"* (Interview nr. 4).

In een andere Brusselse gemeente is de verwerking van de PV's gedeeltelijk geautomatiseerd. De PV's voor verkeersovertredingen worden bijvoorbeeld automatisch verwerkt in de software, wat het versturen van de bestanden en het aanmaken van dossiers vergemakkelijkt (over het algemeen moeten alleen nog kleine redactiefouten of nog niet ingegeven termijnen worden gecorrigeerd). Voor de GAS voor overlast is er echter geen automatisering: elk bestand wordt manueel ingegeven, wat meer werk en tijd kost (Interview nr. 26).

In Charleroi genereert de software de brieven automatisch: *"Voorheen hadden we niet de capaciteit om alle parkeerboetes te beheren. Stel dat we 1.000 brieven per dag zouden*

[stakeholders/gas](#)

¹²<https://www.eaglebe.com/>

¹³<https://www.myriade.be/fr/metabof>

¹⁴<https://mobility.macq.eu/>

¹⁵<https://www.ipexgroup.com/>

moeten vouwen, dat zou niet mogelijk zijn. Nu genereert de software de brieven automatisch. Mijn medewerkers hoeven de aangetekende brieven niet meer met de hand te plooien en te versturen. Het bespaart ons tijd. Later zullen alle boetes in dit programma worden opgenomen. Maar op dit moment zijn we bij de Stad nog niet mee met de nieuwste IT-programma's en dus is er geen compatibiliteit met de systemen van andere afdelingen die met de onze samenwerken, zoals Finance" (Interview nr. 12). In Louvain-la-Neuve gebruiken ze een vergelijkbare oplossing (Interview nr. 17).

In Blankenberge schrijft de software brieven met een elektronische handtekening. De brieven wordt vervolgens door medewerkers van de dienst Verwerking in enveloppen gestoken: *"Soms helpen we collega's met het vouwen van de brieven, als er veel overtredingen werden geregistreerd door de ANPR-camera's"* (Interview nr. 24).

In een Brusselse gemeente worden inbreuken per gewone post verzonden: *"We doen het al jaren niet meer, maar we worden verondersteld aangetekende brieven te sturen. Maar 60% van de mensen haalt hun aangetekende post niet op bij het postkantoor! Dat is ongelooflijk. Dus niet alleen gaat de helft van de mensen hun post niet ophalen, maar zelfs als ze dat wel doen, laat driekwart niets van zich horen. Hebben ze de termijn laten verstrijken? Kan het ze niets schelen? Hebben ze het gevoel dat het niets uithaalt? Waarschijnlijk een beetje van alles. Maar persoonlijk ben ik gevoelig voor de mensen die de moeite doen om me te antwoorden"* (Interview nr. 25).

Tot slot kan het gebeuren dat de beslissing leidt tot een **annulering** als er geen adres bekend is of als er een fout in het PV staat, of anders kan de beslissing om een waarschuwing te geven leiden tot een annulering van de boete, zonder daarom het dossier te annuleren.

3.1.4 De betwisting

Alle sanctionerende ambtenaren geven aan gevoelig te zijn voor mensen die de boete **betwisten**, alsook de manier waarop mensen zichzelf verdedigen. Beantwoordt de persoon de e-mail? Komt die ter plaatse? Hoe verdedigt die zichzelf? Kan die persoon zijn beweringen hardmaken?

"Ik probeer voor iedereen dezelfde aanpak te hanteren. Afhankelijk van de rechtvaardigingen en ook van de bewijzen die mensen me bezorgen. Het is niet voldoende om te zeggen "Ik was op vakantie". Neen, geef me het ticket, toon me de reservatie. Om iedereen op gelijke voet te behandelen. [...] Op een gegeven moment hebben we een tabel opgesteld met een overzicht van de excuses waar we wel en geen rekening mee houden, om te proberen voor iedereen correct te zijn. Maar dat is niet eenvoudig op te zetten. Vaak, als mensen de moeite nemen om langs te komen en de dingen mondeling uit te leggen, en als de reden geldig is, zeggen we "OK, we geven deze persoon een kans". De persoon heeft geantwoord, is gekomen, heeft er tijd voor genomen, is zelfs al een beetje gestraft, want over het algemeen hebben mensen de ochtend vrij genomen van hun werk, dus ze hebben een ochtend werk verloren. Er wordt rekening gehouden met veel factoren, maar het is effectief niet gemakkelijk om onpartijdig te blijven tegenover iedereen, omdat sommige situaties ons effectief meer raken dan andere. Maar daarom zijn we met meerdere [sanctionerende ambtenaren in opleiding], zodat we erover kunnen praten. Met de vaststellers houden we

niet echt vergaderingen, want zodra er een alarmsignaal is of een situatie die vragen oproept, komt iedereen bij elkaar en bespreken we samen de situatie: "Wat vind jij ervan?", enz. Dat is het doel van met meerdere mensen zijn" (Interview nr. 12).

Een andere sanctionerend ambtenaar geeft aan **persoonlijke praktijken** te hebben om de procedure toegankelijker te maken: *"Ik heb persoonlijke praktijken – ik ben niet verplicht – om er rekening mee te houden dat de procedure misschien niet voor iedereen toegankelijk is. [...] Ik stuur herinneringsbrieven, ik beperk het bedrag van de boete of annuleer de boete wanneer mensen deze betwisten, ik geef extra tijd om een boete te betwisten, ik bied mensen die daarom vragen een betalingsregeling aan, ik aanvaard om de situatie opnieuw te beoordelen wanneer de persoon beweert de eerste brief niet te hebben ontvangen, ik geef voor minderjarigen altijd een eerste waarschuwing"* (Interview nr. 16).

De meeste gemeenten ontvangen **betwistingen per e-mail**: *"Het verbaast me hoe weinig mensen vragen om gehoord te worden. Het zijn vaak de ouderen tussen de 80 en 85 jaar die een brief schrijven. Ze zijn bang, ze zijn ongerust, het neemt een grote omvang aan, zoals ze zeggen. Maar voor de rest doet 99% van de mensen die zichzelf schriftelijk verdedigen dat per e-mail. Als ik morgen tegen mensen zou zeggen: "U kunt zich enkel verdedigen met een brief via de gewone post", dan weet ik dat mensen niet de moeite zullen nemen om een envelop te kopen. Daarom geef ik ook het e-mailadres. In 2024 is dat vanzelfsprekend, vroeger niet noodzakelijk. Het gaat per e-mail, niet per telefoon, want op die manier hebben we een spoor. Als het telefonisch zou gebeuren, zou ik een receptioniste moeten aanwerven"* (Interview nr. 25).

Soms betwisten mensen hun GAS in een **andere taal**. De sanctionerende ambtenaren worden verondersteld hun te antwoorden in de officiële taal van de gemeente, maar ze passen deze regel aan volgens persoonlijke gebruiken. In een toeristische gemeente: *"Meestal zijn dat Franstaligen, Duitsers of Engelstaligen. Dan doe ik wel moeite om in hun taal te antwoorden. Maar op papier zijn wij als gemeente verplicht om het Nederlands te gebruiken. Dus krijgen we daar wel dikwijls commentaar op. Maar als mensen me vragen "Kunt u dat vertalen?", dan steek ik de volledige brieven in Google Translate. Ik maak dat nog een beetje deftig en dan bezorg ik de tekst per e-mail. Omdat ik het wel belangrijk vind dat de overtreder duidelijk weet wat er hem ten laste wordt gelegd. In andere gemeenten ken ik collega's die daar heel strikt in zijn en die zeggen: "Nee, het is in het Nederlands en gedaan". Maar dan denk ik: "Ja, liever eventjes moeite doen". Zodat het duidelijk is voor iedereen, eerder dan het been stijf te houden en te zeggen "nee sorry enkel Nederlands". En ook aan de telefoon bijvoorbeeld proberen we het gesprek zo goed mogelijk te voeren in die taal. Dus ik denk dat wij daar zeer toegankelijk in zijn"*¹⁶ (Interview nr. 23).

In een van de Brusselse gemeenten is het webformulier het belangrijkste instrument om een GAS te betwisten: *"Dat werkt het best, dat is echt het gemakkelijkst. Er wordt een ontvangstbevestiging gestuurd, wat het proces vereenvoudigt"*. En de sanctionerend ambtenaar geeft aan geen barrières tegen te komen met betrekking tot taal, de digitale kloof of geletterdheid: *"Met de huidige instrumenten heb ik niet echt de indruk dat er moeilijkheden zijn, [...] het jargon en de wettelijke vereisten maken de documenten soms moeilijk te*

¹⁶Alle citaten zijn door het onderzoeksteam naar het Nederlands vertaald. De originele citaten in het Frans zijn beschikbaar in de eindnoten.

begrijpen, maar over het algemeen lijken de burgers de informatie te begrijpen, [...] er wordt alles aan gedaan om het zo gemakkelijk mogelijk te maken, zoals telefonische assistentie en terminals om mensen te helpen bij het invullen van de formulieren" (Interview nr. 26).

In een andere Brusselse gemeente wordt stilgestaan bij de kloof tussen de officiële taalnormen en de diversiteit aan talen die door de bevolking worden gesproken, en wordt er op pragmatische wijze geïmproviseerd: *"We worden enigszins gehinderd door onze institutionele verplichtingen inzake taalgebruik. We moeten Nederlands en Frans gebruiken terwijl er veel meer mensen zijn die Engels of Arabisch [...] dan Nederlands spreken. Dat staat vast. Voor zover mogelijk proberen we mensen de mogelijkheid te bieden om zich in hun eigen taal te verdedigen. Ik heb een medewerkster van Italiaanse afkomst, een andere van Spaanse afkomst, een derde van Portugese afkomst en nog een van Albanese afkomst. Ik ken ook Spaans en er is ook iemand die Engels kent. Dus als mensen ons spontaan in deze talen schrijven ... Maar dat gebeurt niet elke dag. Dat gebeurt af en toe en we houden dan rekening met hun e-mail. Maar ik hou me er niet mee bezig om in het Arabisch of Engels te schrijven. Ik schrijf in het Frans of Nederlands"* (Interview nr. 25).

3.2 De praktijken van sanctionerende ambtenaren bij sanctiebeslissingen

Nadat het PV is aangemaakt, is de sanctionerend ambtenaar verantwoordelijk voor het uitvaardigen van een beslissing en het vaststellen van het boetebedrag. Alle geïnterviewde sanctionerende ambtenaren verklaarden dat bijna alle PV's die hen worden overgemaakt, ook daadwerkelijk worden vervolgd. In tegenstelling tot wat politieagenten en/of vaststellers soms blijven beweren, zijn er maar zelden zaken die worden geseponeerd en zijn die seponeringen strikt afgebakend (vormproblemen, dossiers waarvoor de termijn verstreken is of procedurefouten). Soms worden er cijfers gedeeld met de politiezones om hen gerust te stellen over het nut van hun vaststellingen: *"Van de 1.000 boetes hebben we 993 vervolgingen, 778 boetes en de rest zijn alternatieve maatregelen. En ik hang dat op bij het commissariaat. Je moet mensen tonen dat hun werk echt tot iets dient"* (Interview nr. 25).

De rol van de sanctionerende ambtenaren, centraal in het besluitvormingsproces, is wettelijk nog maar beperkt omkaderd en wordt vaak uitgeoefend zonder formele procedure op tegenspraak of externe controle. De speelruimte die hij of zij heeft, in combinatie met het ontbreken van duidelijke normen, kan leiden tot tegenstrijdige beslissingen van gemeente tot gemeente, en zelfs na verloop van tijd binnen eenzelfde gemeente. Dit werpt grote vragen op met betrekking tot gelijke behandeling, transparantie en duidelijkheid (leesbaarheid) van het systeem.

3.2.1 Een rol met weinig afgebakende contouren

De sanctionerend ambtenaar moet een vijfdaagse opleiding volgen en *"houder zijn van een bachelordiploma in de rechten of in de rechtspraktijk of een master in de rechten of, bij gebreke daarvan, een universitair diploma van de tweede cyclus of een gelijkwaardig diploma"*¹⁷. De basisopleiding van de sanctionerende ambtenaren die we voor het

¹⁷Nathalie Patouossa, 2016. *Sanctions administratives communales : Application du nouveau régime*. Brussel: Larcier, p. 78-9.

onderzoek hebben ontmoet varieerde: een rechtenstudie, opleiding tot advocaat, of een master in talen, politieke wetenschappen of bestuurskunde. Meerdere sanctionerende ambtenaren hebben aangegeven dat ze geen diepgaande kennis inzake GAS hadden vooraleer ze in hun functie startten en zegden dat ze 'al doende leren'.

De onafhankelijkheid van de sanctionerende ambtenaren wordt als fundamenteel gezien: *"We hebben onafhankelijkheid en autonomie bij het uitvoeren van onze taken, wat betekent dat we geen bevelen aannemen van de politie, de burgemeester of de hiërarchie"* (Interview 12). Om elke belangenverstrengeling te voorkomen, mag de sanctionerend ambtenaar zijn of haar functie niet combineren met die van vaststeller, bemiddelaar of financieel directeur¹⁸. Bepaalde auteurs bekritiseren niettemin het gebrek aan formele garantie van deze onafhankelijkheid: *"als contractuele ambtenaar, lid van een antagonistische gemeentedienst of aangeworvene vanwege politieke affiniteiten, krijgt de sanctionerend ambtenaar geen enkele echte garantie op onafhankelijkheid zoals onafzetbaarheid en rechterlijke onafhankelijkheid"*¹⁹. Daarnaast merken criminologen van het NICC op dat *"ondanks de principiële onafhankelijkheid die ze genieten bij het uitvoeren van hun taken, [...] sanctionerende ambtenaren vatbaar kunnen zijn voor gemeentelijke uitdagingen, a fortiori als het gemeentelijke ambtenaren betreft"*. Ze voegen hieraan toe dat *"in de begroting van de gemeente wordt geanticipeerd op de inkomsten uit administratieve geldboetes, wat de houding en keuzes van de sanctionerend ambtenaar kan beïnvloeden. Zo kan hij bijvoorbeeld de voorkeur geven aan het opleggen van een administratieve geldboete in plaats van lokale bemiddeling of politiediensten aansporen om meer processen-verbaal inzake parkeren op te maken"*²⁰.

De definitie van de rol van de sanctionerend ambtenaar is vrij theoretisch: *"Bij beslissingen over het beleid om overlast te bestrijden, is de sanctionerend ambtenaar slechts één schakel in het geheel. We brengen onze expertise in bij besprekingen met politici. Ik denk dat we inspraak moeten hebben, geraadpleegd moeten worden, moeten kunnen tussenkomen, enz. [...] Ik heb onlangs de nieuwe procureur des Konings ontmoet die dingen wil veranderen in onze protocolovereenkomst. We hebben binnenkort met alle sanctionerende ambtenaren een ontmoeting bij het parket om dit alles te bespreken"* (Interview nr. 25). De concepten van wat wel en niet binnen de rol van de sanctionerend ambtenaar valt, worden overgelaten aan het oordeel van individuen. De grenzen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de sanctionerend ambtenaar kunnen worden betwist wanneer ze samengaan met een rol als bijdrager aan de gemeentelijke beleidsprioriteiten op het gebied van te vervolgen inbreuken.

Het provinciale niveau biedt een afstand, die wordt benadrukt als een voordeel voor een meer uniforme toepassing van de GAS: *"Dat is het voordeel van een provinciaal ambtenaar. De afstand die we wel hebben op provinciaal niveau, is moeilijker op gemeentelijk niveau. We hebben ook meer onafhankelijkheid. Omdat je niet echt in de gemeente zelf zit. Dat je op*

¹⁸Nathalie Patouossa, 2016. *Sanctions administratives communales : Application du nouveau régime*. Brussel: Larcier, p. 78.

¹⁹Dispa, A. en Papart, Th., "Sanctions administratives communales : grande évolution ou petite révolution", in A. Jacobs en A. Masset (dir.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, coll. CUP, vol. 148, Brussel, Larcier, maart 2014, p. 189 (geciteerd door Patouossa, 2016).

²⁰Sofie Gotelaere, Elodie Schils en Alexia Jonckheere, 2022. Lokale bemiddeling, een veelzijdig alternatief voor gemeentelijke administratieve sancties. Brussel: NICC. Justitie & veiligheid, p. 6.

een uniforme manier kunt werken. Voor zoveel mogelijk mensen. Naar gelijkheid toe vind ik dat er uniform behandeld wordt" (Interview nr. 16).

De manier om sancties te bepalen is slecht gedocumenteerd en de praktijken worden besproken onder sanctionerende ambtenaren. Zij beschikken over een gestructureerd en actief netwerk, op het GAS-platform van de FOD Binnenlandse Zaken, dat meerdere keren per jaar Vlaamse, Waalse en Brusselse vertegenwoordigers samenbrengt om ontwikkelingen in de wetgeving, problemen op het terrein of zelfs de interpretatie van teksten te bespreken. Dit netwerk kan ook een meer proactieve rol vervullen door deel te nemen aan het opstellen of bespreken van hervormingsvoorstellen, soms samen met politieke partijen of in de marge van de ministeriële kalender. De Brusselse vertegenwoordiger bij dit platform is ook voorzitter van het netwerk van de 19 sanctionerende ambtenaren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en zorgt voor een actieve informatiestroom tussen de gemeenten. Dit netwerk komt gemiddeld drie keer per jaar samen (Interview nr. 25). In het Waalse Gewest zijn er jaarlijks vergaderingen tussen gemeentelijke en provinciale sanctionerende ambtenaren. De sanctionerende ambtenaren wisselen ook onderling informeel informatie uit, bijvoorbeeld met sanctionerende ambtenaren die ze tijdens deze jaarlijkse bijeenkomsten hebben ontmoet. Er zijn ook opleidingen over specifieke onderwerpen zoals milieudelicten, opleidingen georganiseerd door de VVSG/UVCW en bijeenkomsten tussen sanctionerende ambtenaren om ontwikkelingen in het wetgevingskader met betrekking tot de GAS te bespreken.

3.2.2 Vaak subjectief beslissingsprocessen rond het begrip 'overlast'

Een sanctionerend ambtenaar heeft aangegeven dat het beslissingsproces *"enigszins subjectief is, omdat verschillende sanctionerende ambtenaren verschillende beslissingen kunnen nemen als ze met vergelijkbare situaties worden geconfronteerd"*. Meerdere sanctionerende ambtenaren vermelden 'verzachtende omstandigheden' waarmee rekening moet worden gehouden bij een sanctiebeslissing of bij de betwisting, zoals *"de aanwezigheid van gevaarlijke materialen in slecht gesorteerd afval"* Interview nr. 23) of *"de aanwezigheid van een school of toiletten in de buurt in geval van wildplassen"* (Interview nr. 12). Een sanctionerend ambtenaar geeft aan dat volgens hem *"de plaats, het tijdstip, de inbreuk, recidive, het feit of de persoon zich verdedigt of niet, de manier waarop hij zich verdedigt, allemaal elementen zijn die een rol moeten spelen bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Net als in het strafrecht zijn er verzwarende en verzachtende omstandigheden, zelfs als de GAS-wet deze mogelijkheden niet letterlijk vermeldt. Uiteraard moeten we hier rekening mee houden. Als ze morgen het algemeen politiereglement (APR) veranderen en steeds hetzelfde bedrag toepassen, neem ik ontslag, want dan worden we machines"* (Interview nr. 25). Maar hoewel de sanctionerende ambtenaren aangeven dat er voor de uiteindelijke beslissing rekening wordt gehouden met verschillende factoren, worden deze niet gedetailleerd beschreven in de GAS-wetgeving.

Deze subjectiviteit is niet beperkt tot een beoordeling van de individuele omstandigheden, maar heeft ook betrekking op de keuze van de vast te stellen inbreuken op het terrein. De getuigenissen van een vaststeller en een gemeenschapswacht illustreren goed dit arbitraire element in de selectie van gedragingen die als problematisch wordt beschouwd: *"Het*

algemeen politiereglement (APR) staat vol met artikelen en voorschriften. Het is al gebeurd dat we met onze afdeling samenzitten, dat APR doornemen [...] en zeggen: "Op welke artikelen en voorschriften zouden we ons best focussen in het kader van onze bevoegdheden?" [...] We proberen ons te richten op artikelen die aansluiten bij de realiteit op het terrein, op de elementen die het meest storen [...] Mensen klagen zelden over muziek. Of neem jongleurs, als er kinderen zijn, dan zijn die onder de indruk, dus ze genieten ervan. Ik zie niet waarom we deze mensen zouden moeten lastigvallen, ook al staat het in het algemeen politiereglement [...]. Maar er zijn veel van dat soort kleine artikelen waarvan we tegen onszelf zeggen dat ze niet per se relevant zijn" (Interview nr. 14). Het formele bestaan van een artikel in het algemeen politiereglement is niet altijd voldoende om tot interventies over te gaan: er wordt een grote mate van autonomie gelaten bij de interpretatie en implementatie van de regels, afhankelijk van de heersende maatschappelijke percepties en de lokale context. Dit proces toont hoezeer het begrip 'overlast' gebaseerd is op een variabele en situationele definitie, die zowel door geschreven wetgeving als door impliciete sociale normen wordt bepaald, en daardoor sterk wordt beïnvloed door subjectieve voorstellingen van wat als storend wordt ervaren.

In deze context zal een impliciete normatieve last al snel zwaarder wegen voor bepaalde gedragingen of ruimtes, vooral in volksbuurten waar bepaalde levensstijlen en specifiek gebruik van de openbare ruimte gemakkelijker als problematisch worden beschouwd: ***"Wat men lastplekken noemt, zijn vaak wijken waar er al kansarme mensen wonen. De huizen zijn er kleiner. Ze hebben misschien minder mogelijkheden, bijvoorbeeld om te ontspannen. Ze trekken naar buiten om te ontspannen. Dat is ook zo iets. Dat is die hele problematiek van de hangjongeren, maar jongeren moeten ook een plaats hebben om elkaar ergens buiten te ontmoeten. De mensen leven er zeer dicht op elkaar. Daar gaan ze misschien gemakkelijker naar buiten. Ofwel komen de mensen uit landen waar het leven zich veel meer buiten afspeelt. Dat speelt allemaal. Maar natuurlijk zal het dan ook meer een overlastplek worden als de gemeente daar niets plaatst voor het afval, bijvoorbeeld... Dan moeten ze toch toegeven dat die mensen gemakkelijker het risico op een GAS lopen, dat kan niet anders. Het zou mij heel raar lijken als dat niet het geval zou zijn. Maar dat wil niet zeggen dat men die mensen bewust viseert, het is gewoon dat zij gemakkelijker inbreuken begaan tegen het politiereglement. Ja het is ingewikkeld"*** (Interview nr. 16).

Het geval van de zogenaamde 'agressieve' bedelarij is ook bijzonder onthullend. Een gemeenschapswacht legt uit dat zelfs een beleefd verzoek als agressief wordt beschouwd: *"Op woensdag is bedelen toegestaan. Het is toegestaan, maar er zijn voorwaarden. Er is het zogenaamde agressieve bedelen en het toegestane bedelen. Waar staat het agressieve bedelen voor? Dat is, stel dat ik voor het winkelcentrum Rive Gauche sta - ik gebruik altijd dat voorbeeld - en ik kom naar je toe en zeg: "Hallo, heb je een muntje voor mij?" Zelfs als je dat beleefd vraagt, is het verboden"* (Interview nr. 14). Het is dus het simpele feit dat je op iemand afstapt, dat storend is. Discreet bedelen wordt getolereerd, maar elke actieve benadering wordt gezien als een overtreding. Deze impliciete norm weerspiegelt de stigmatisering van bepaalde gedragingen zodra ze zichtbaar worden in de openbare ruimte.

We zien dezelfde logica voor alcoholgebruik. Alle ondervraagde maatschappelijk werkers hebben erop gewezen dat het paradoxaal is om mensen op een terras te laten drinken terwijl ernaast iemand niet het recht heeft om op een bank iets te drinken, vooral als die persoon er marginaal uitziet. Dezelfde handeling - drinken op straat - wordt aanvaardbaar of onaanvaardbaar geacht, afhankelijk van wie het doet. Het begrip alcoholgebruik hangt daarom minder af van het gedrag zelf dan van impliciete sociale normen over de 'juiste' manier om de openbare ruimte in te nemen.

*Op basis van deze voorbeelden kunnen we vraagtekens plaatsen bij de grondslagen waarop het begrip 'overlast' is gebaseerd. **Het lijkt alsof dit begrip lijdt onder een conceptuele onbepaaldheid en een normatieve lading, waardoor het verwordt tot een bijzonder problematisch instrument voor sociale controle.*** In tegenstelling tot duidelijk gedefinieerde strafbare feiten is 'overlast' gebaseerd op een subjectieve beoordeling van gedragingen die 'ongepast' worden geacht volgens impliciete normen van beleefdheid, fatsoen of openbare rust.

Op dezelfde manier biedt het invoeren van een categorie '**hangjongeren**' als een op zichzelf staand probleem, mogelijkheden om zich 'politiek correcter' te tonen dan met andere, meer direct stigmatiserende aanduidingen, met name raciale of sociale. De figuur van de 'jongere' is niet simpelweg een demografische indicator of een biologische categorie gebaseerd op leeftijd. De figuur van de 'jongere' wordt ook regelmatig gebruikt in verklaringen rond stedelijk beleid, niet om te verwijzen naar een homogene leeftijdsgroep, maar naar bevolkingsgroepen die als risicovol of mogelijk afwijkend worden gezien, in het bijzonder in stedelijke volksbuurten.

Een vaststellend ambtenaar legt uit dat wanneer ze groepen hangjongeren tegenkomt, ze probeert met hen in gesprek te gaan en hen te sensibiliseren, bijvoorbeeld door hen te vragen hun afval op te rapen en weg te gooien: *"Met jongeren proberen we in gesprek te gaan: 'kijk, gooi op zijn minst lege blikjes in de vuilbak'. Er is ook een project in samenwerking met de politie en de korpschef is daar ook bij betrokken. Daar werken wij dus op, maar iets beperkter. We zullen eerder preventief werken. Maar mijn ervaring is dat dit niet zo slecht is. Soms krijg ik meldingen dat er veel hangjongeren zijn die hun afval achterlaten. Dan ga ik iets meer controleren, maar het blijft natuurlijk jeugd hé. Maar we mogen niet klagen, [het valt wel mee]"* (Interview nr. 24).

Dit werpt de vraag op waarom jeugdbeleid vooral preventief en gedragsgericht is en zich eerder richt op het individu dan op sociale structuren. Door het ontbreken van een diepgaande reflectie op de sociale en politieke constructie van het begrip 'jeugd', hebben dergelijke individuele benaderingen de neiging om stedelijke kwesties te depolitiseren, door de moeilijkheden die 'jongeren' ondervinden te reduceren tot tekortkomingen in competenties of socialisatie, in plaats van tot structurele ongelijkheden in de toegang tot huisvesting, werk of erkenning.

3.2.3 Flexibiliteit voor de boetebedragen

Er zijn **vooraf geen vaste bedragen voorzien** voor overlast: *"Naargelang de sanctionerend ambtenaar krijg je verschillende antwoorden. Ik schrijf systematisch dat het bedrag kan oplopen tot € 500, ik beperk mezelf niet op voorhand voor het bedrag en ik moedig mensen*

echt aan om een uitleg te geven. Omdat mensen bij het zien van een bedrag van € 500 in paniek raken en denken 'Oei, € 500 is veel te veel, ik ga schrijven of bellen om te zeggen dat ik niet gelukkig ben'. Ik vermeld in de brief dat het maximum € 500 is, maar ik heb nog nooit in mijn leven een boete van € 500 opgelegd. Eerder 80, 100 of 120. Maar mensen hebben het gevoel dat ze een groot risico lopen en dat zal hen aanmoedigen om uitleg te geven. En toch betwist slechts 15 tot 20% van de mensen! Ik ben soms erg verbaasd over de nalatigheid van een deel van de bevolking" (Interview 25).

Geconfronteerd met recidive kan de sanctionerend ambtenaar reageren met een **verhoging van het bedrag** van de boetes: *"We kunnen de boete verdubbelen als de persoon recidiveert. [...] Ik vind het normaal om strenger te zijn als het om dezelfde overtreding gaat. We kunnen nu tot vijf jaar teruggaan",* of **verbaasd** zijn over de effectiviteit van het boetesysteem: *"Doordat bepaalde dossiers blijven komen, ken je op de duur bepaalde rijksregisternummers uit het hoofd. [...] Boetes lossen niet alles op. Je kunt die wel uitschrijven, maar wat mij betreft is het een opvoedings- of gedragsprobleem. Ik weet niet hoe je dat zou moeten kwalificeren, maar het zijn niet de boetes die de problemen zullen oplossen" (Interview 12).*

3.2.4 Een beperkte inzet van alternatieve maatregelen

De alternatieve maatregelen betreffen bemiddeling of gemeenschapsdienst en zijn alleen mogelijk bij GAS voor overlast (en zijn dus niet van toepassing voor een GAS voor stilstaan en parkeren). Alternatieve maatregelen worden gezien als een goede oplossing voor mensen met financiële problemen. Toch geven twee sanctionerende ambtenaren aan dat ze niet meteen alternatieve maatregelen voorstellen, maar hier wel altijd mee instemmen als mensen erom vragen. Twee andere sanctionerende ambtenaren stellen voor om de betalingen te spreiden. Dit is des te belangrijker omdat een studie van het NICC over het inzetten van bemiddeling *"struikelblokken ziet voor bemiddelaars bij het uitvoeren van hun verschillende taken, met name het feit dat ze afhankelijk zijn van de stroom dossiers die de sanctionerend ambtenaar bereid is door te geven"*²¹. Hetzelfde onderzoek geeft aan dat *"het erop lijkt dat de alternatieve maatregelen door de sanctionerende ambtenaren worden gezien als relatief complex, tijdrovend en financieel minder voordelig, omdat ze geen inkomsten opleveren voor de gemeente"*²².

Met ongeveer 95% van de cases vormen in een bepaalde universiteitsstad studenten de grootste groep bij de personen die een GAS hebben gekregen. De meesten van hen zijn jonge mannen tussen de 18 en 30 jaar. Minderjarigen zijn zeer beperkt vertegenwoordigd, met slechts een paar geïsoleerde gevallen tussen 16 en 18 jaar. De mogelijkheid van bemiddeling en gemeenschapsdienst wordt maar weinig gebruikt omdat het kader, dat als rigide wordt ervaren, moeilijk verenigbaar is met de drukke agenda's van studenten, wat *de facto* de inzet van deze maatregelen beperkt, ondanks hun educatieve dimensie: *"De opleidingen worden niet à la carte gegeven [...]. Er zijn een aantal sleuteldata vastgelegd [...]. We zeggen hen: 'er is een opleiding op dat of dat moment, ben je beschikbaar?' En zo niet, dan helaas..."*. Bovendien kunnen deze alternatieven tijdrovend zijn, vooral als er

²¹Sofie Gotelaere, Elodie Schils en Alexia Jonckheere, 2022. Lokale bemiddeling, een veelzijdig alternatief voor gemeentelijke administratieve sancties. Brussel: NICC. Justitie & veiligheid, p. 7.

²²*Ibid*, p. 6.

meerdere afspraken of complexe procedures aan te pas komen: *"Er is een eerste contact, dan een ontmoeting met de bemiddelaar ... het vraagt alles samen soms meer dan drie dagen"* (Interview nr. 17).

Bovendien werd in twee Brusselse gemeenten vastgesteld dat de meest kwetsbare personen - in het bijzonder personen die betrokken zijn bij kleine diefstallen van levensmiddelen of drugsgebruik - precies de personen zijn die geen contact opnemen met de dienst bemiddeling: *"De dossiers waarvoor mensen geen contact met ons opnemen, zijn altijd dezelfde soorten gevallen: drugsgebruik, diefstal in kleine winkels ... Je voelt dat het om mensen gaat die in zeer precaire omstandigheden leven, soms dakloos zijn, soms met veel zwaardere problemen kampen. En zij komen niet tot bij ons"*. Voor dit kwetsbare publiek lijken de huidige mechanismen weinig relevant: *"Ze zoeken geen hulp en betalen ook niet. Je kunt je dan afvragen waarom je zou doorgaan met hen een procedure op te leggen die voor hen toch geen verschil maakt?"* (Interview nr. 27).

De 'gemeenschapsdienst', het equivalent van een taakstraf aangepast aan de administratieve context, biedt de mogelijkheid om een geldboete te vervangen door een concrete bijdrage aan de gemeenschap en biedt tegelijkertijd een vorm van symbolisch herstel. Gemeenschapsdienst worden vaak voorgesteld bij inbreuken die verband houden met netheid (meewerken met de cel die graffiti verwijdt, of met de straatvegers in geval van het dumpen van afval). Bij de implementatie ervan stoot men echter op één grote hindernis: het gebrek aan materiële en personele middelen om de mensen die dit pad kiezen te organiseren, te begeleiden en te ontvangen (Interview nr. 14). In het Brussels gewest worden van de 20.000 GAS waarvoor in theorie bemiddeling mogelijk is, er slechts 1.000 daadwerkelijk bemiddeld²³. Omdat er institutioneel niet echt in deze alternatieven wordt geïnvesteerd, blijven die marginaal en vaak ontoegankelijk, waardoor er minder ruimte is om sancties af te stemmen op de sociale omstandigheden en op het vermogen van individuen om te betalen.

Er schuilt een structurele paradox in het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties wanneer het enerzijds dreigt met een - vaak financiële - sanctie en anderzijds bemiddeling aanbiedt. Dit gebrek aan duidelijkheid over de respectieve rollen ondermijnt de geloofwaardigheid van het hele proces. In de meeste gevallen, met uitzondering van overtredingen zoals nachtelijke geluidsoverlast, diefstal of bepaalde vormen van vernieling, betreft het bij de overtredingen waarvoor een GAS wordt uitgevaardigd geen interpersoonlijk conflicten met duidelijk identificeerbare daders en slachtoffers. Het betreft eerder overlast of handelingen die worden gezien als 'antisociaal'. In dergelijke gevallen treedt de gemeente tegelijkertijd op als slachtoffer van het misdrijf (in naam van de openbare orde of het samenleven), als rechter door het misdrijf te onderzoeken en te bestraffen, en tot slot als bemiddelaar die een herstelgerichte dialoog tot stand moet brengen. Deze drievoudige rol roept een fundamentele legitimiteitskwestie op: hoe kan een instantie die de rollen combineert van benadeelde partij, sanctionerende instantie en bemiddelaar in de dialoog, de nodige onpartijdigheid en het vertrouwen garanderen voor een echt

²³Safe.brussels. Jaarverslag van het Observatorium: gegevens 2023.

https://safe.brussels/sites/default/files/2024-12/SAFE_24_002_RA2023_NL_ALL_04a_2.pdf

bemiddelingsproces? Door de grenzen tussen repressie en herstel te vervagen, ondermijnt deze institutionele opzet de coherentie van het kader waarbinnen het beweert te werken.

3.2.5 Een kloof tussen de afhandeling van de GAS voor minderjarigen en de wettelijk voorziene procedure

Bij minderjarigen verplicht de wet bemiddeling. In de praktijk blijkt bemiddeling echter zelden te worden toegepast, of op zeer verschillende manieren naargelang de gemeente. Een advocate verantwoordelijk voor de verdediging van minderjarigen in geval van een GAS getuigt: *"Gemeenten hebben verschillende bemiddelingsprocedures. In Elsene gaat de sanctionerend ambtenaar zelf rechtstreeks over bemiddeling. In de meeste andere gemeenten is er een speciale bemiddelingsdienst die een beoordeling overmaakt aan de sanctionerend ambtenaar. In Jette is (of was het alleszins) de gewoonte om ouders te betrekken, met voorafgaand aan de bemiddeling een eerste gesprek dat enkel bedoeld was om 'de motivatie van de jongere te toetsen'. Het is moeilijk om te weten wat je kunt verwachten"* (Interview nr. 9). Deze getuigenis wordt bevestigd door die van de betrokkenen in de gemeenten. In Brussel is er systematisch bemiddeling voor minderjarigen (Interviews nr. 26 en 27). Uit de interviews in het Waals Gewest blijkt dat ouderbetrokkenheid proactief lijkt te worden geïmplementeerd (Interviews 15 en 17). Een sanctionerend ambtenaar legt uit: *"De wetgeving bepaalt dat de gemeenten de mogelijkheid hebben om ouders te betrekken. Dat is een mogelijkheid, geen verplichting. [...] Als sanctionerend ambtenaar verwittigen we de minderjarige, maar ook de ouders. [...] Ze kunnen ons contacteren om uit te leggen wat er binnen het gezin mee zal gebeuren. [...] Het idee is niet om minderjarigen te beboeten, want als ouders hun verantwoordelijkheid nemen, vinden we dat voldoende. [...] Het is al gebeurd dat we hier ouders hebben ontvangen die dingen zijn komen uitleggen. [...] Op basis daarvan beslissen we of hun betrokkenheid heeft gewerkt. Als dat zo is, staken we de procedure en sturen we een document waarin staat dat hun betrokkenheid bij het proces succesvol is geweest"* (Interview nr. 17).

In Vlaanderen heeft een sanctionerend ambtenaar aangegeven soepeler te zijn bij de eerste overtreding, afhankelijk van de reactie van de ouders: *"Ik vind de procedure wel zwaar voor minderjarigen. Ik zal de procedure altijd toepassen bij de eerste inbreuk. [...] We hebben een gesprek samen met de jongeren en de ouders. Als de ouders dan zeggen 'we hebben een gesprek gehad met de jongere'. Dan is het voor mij oké"* (Interview nr. 16). In een Brusselse gemeente **heeft de sanctionerend ambtenaar felle kritiek op de inspraak van ouders zoals die bij wet is geregeld**, hij meent dat die niet egalitair en ondoeltreffend is: *"Hoe kan ik zelf nuttig werk doen als ik de minderjarige niet zie? Ja voor ouderlijke betrokkenheid, maar zonder de minderjarige heeft dat geen enkele zin"*. Bovendien is hij tegen een puur schriftelijke aanpak, omdat hij meent dat dit bepaalde doelgroepen die schriftelijk minder sterk zijn benadeelt en geen echte beoordeling van de situatie mogelijk maakt. Hij geeft aan dat hij zelf de bemiddelingsprocedure leidt en er de voorkeur aan geeft om *"de minderjarigen met hun ouders uit te nodigen voor een direct gesprek en ervoor te zorgen dat de boodschap overkomt"* (Interview nr. 25).

In de praktijk lijkt men voor de bemiddeling voor minderjarigen maar weinig de procedure te volgen zoals die theoretisch in de GAS-wet is voorzien.

Een sanctionerend ambtenaar herinnert eraan dat de 'jongeren' op straat zijn gekomen op het moment dat de wettelijke leeftijd voor de GAS werd verlaagd: *"Of dat dan de oplossing daarvoor is, dat weet ik niet. Want dan gaat de verhouding met de politie nog slechter worden. Als zij vinden dat ze gevisieerd worden en misschien een beetje uitdagender gaan doen. Dan krijg je dikwijls een kat-en-muis-spel. Ik denk dat er misschien anderen... In Mechelen was daar een heel mooi project. Het Nero-project²⁴. De ouders waren daar ook bij betrokken. Dat was een project dat bestond voor de GAS 1. Dat was eigenlijk echt wel een goed project. Ik denk dat we misschien [dergelijke situaties] op een andere manier dan met boetes zouden kunnen opvangen"* (Interview nr. 16).

In Blankenberge worden de GAS niet toegepast bij minderjarigen. Bij problemen met 'jongeren' wordt er samengewerkt met de scholen, het CLB en de politie en worden er gesprekken georganiseerd (Interview 22). De afwezigheid van GAS voor minderjarigen is een politieke keuze. *"Waarom geen GAS voor minderjarigen is eigenlijk een politieke keuze. Geen enkele politieke partij is bereid om dat nu te installeren"* (Interview nr. 22). Een mogelijke verklaring is dat op het moment dat deze keuze werd gemaakt, de kustgemeenten negatief in de pers kwamen voor het straffen van minderjarigen voor het op straat eten van broodjes. *"Vroeger was het een beleidskeuze om dat niet toe te passen. Misschien was het toch ook veel in de media dat er 16-jarigen waren die belegde broodjes zaten te eten, en als er dan kruimels op de grond vielen, kregen ze daarvoor een sanctie. Ik denk dat ons bestuur toen beslist heeft om geen GAS aan minderjarigen te geven, om geen verzuurde maatschappij te krijgen die focust op jonge mensen"* (Interview nr. 22).

3.3 Veelgebruikte GAS-inbreuken

3.3.1 De GAS voor 'stilstaan en parkeren' worden veel vaker gebruikt dan de GAS voor 'overlast'.

De bevroegde gemeenten ramen dat 80 à 90% van de GAS-dossiers verband houden met 'stilstaan en parkeren', en dat 10 à 20% van de GAS-dossiers gelinkt zijn met de **GAS voor wat gewoonlijk wordt aangeduid als 'overlast'**. Inbreuken voor 'stilstaan en parkeren' vormen dus de hoofdmoot van de GAS die in gemeenten worden uitgeschreven. Verschillende factoren verklaren dit verschil tussen het aantal GAS gelinkt met verkeersinbreuken en het aantal GAS voor 'overlast'.

Voor de GAS voor 'stilstaan en parkeren' gelden er vaste bedragen, in het bijzonder € 58 of € 116, direct gekoppeld aan de categorie van de gepleegde inbreuk. Door het inzetten van camera's met digitale nummerplaatherkenning (ANPR) voor lage-emissiezones en de automatische radars voor snelheidsboetes kunnen dossiers zeer snel worden verwerkt. De PV's worden automatisch aangemaakt met het op voorhand vastgestelde bedrag en zijn gekoppeld aan de nummerplaat. De tussenkomst van een sanctionerend ambtenaar voor het bepalen van het bedrag en het nemen van een beslissing is beperkt tot de gevallen waarbij de nummerplaat verkeerd werd gelezen (Interview 26).

Het vaststellen van de inbreuken voor 'overlast' is veel willekeuriger dan die voor de inbreuken voor 'stilstaan en parkeren', omdat die laatste zijn gebaseerd op gemakkelijk

²⁴Het NERO-project is in 2020 aangepast aan de GAS-wetgeving. <https://www.mechelen.be/gas/nero-2.0>

verifieerbaar materieel bewijs, terwijl de eerste vaak een subjectieve beoordeling en directe aanwezigheid op het terrein op het moment van de overtreding vereisen. Voor de vaststellers, die iemand kunnen vragen maar niet kunnen verplichten om zijn of haar identiteitskaart te tonen, **betekent het vaststellen van een GAS voor overlast dat ze geconfronteerd worden met de reacties van de persoon in kwestie, terwijl ze dat risico veel minder lopen bij het noteren van een nummerplaat** (Interviews nr. 4, 13 en 14).

De inbreuken voor 'stilstaan en parkeren' kan men gedurende ruime tijdsblokken vaststellen, terwijl bij de meeste andere overtredingen de daders op heterdaad moeten worden betrapt. Volgens een sanctionerend ambtenaar zijn *"de GAS voor 'stilstaan en parkeren' gemakkelijker in vergelijking met de andere inbreuken die je meteen moet vaststellen en waarbij de mensen papieren moeten hebben en nog aanwezig zijn"* (Interview nr. 17). Dit probleem kan nog worden vergroot door de zichtbaarheid van de lichtpaarse uniformen van de gemeenschapswachten. Deze worden aangehaald als een nadeel om mensen op heterdaad te betrappen, bijvoorbeeld voor het weggooien van een sigarettenpeuk (Interviews 4 en 24).

Meer nog, de PV's lijken niet dezelfde waarde te hebben als het gaat om 'overlast' of 'stilstaan en parkeren': *"voor deze materie [overlast] hebben de PV's van politieagenten geen bijzondere bewijskracht, ze dienen alleen ter informatie. [...] [Voor 'stilstaan en parkeren'] is de situatie anders, want daar zijn ze geldig tot bewijs van het tegendeel* (Interview nr. 17).

Daarom kiezen veel vaststellers om zich te richten op het registreren van overtredingen van het type 'stilstaan en parkeren', maar soms worden ze onder druk gezet om meer overtredingen voor 'overlast' vast te stellen. Vaststellers kunnen uit die overtredingen dan die inbreuken kiezen die volgens hen het minst moeilijk vast te stellen zijn: *"het noteren van een nummerplaat, of het controleren van het adres van een gebouw bij het kadaster, is gemakkelijker uit te voeren dan iemand zijn identiteit te laten geven, dan te vragen iemands adres op te zoeken in de databanken, en er zeker van te zijn dat hij of zij in België gedomicilieerd is en dat de post aankomt"* (Interview nr. 3); *"Voor het onderhoud van een gevel en vegetatie moet men ook niet op heterdaad betrappen. Als je aanbelt en niemand opent de deur, dan kunnen we met de kadastrale gegevens en het rijksregister de betrokken persoon vinden"* (Interview nr. 13).

3.3.2 Bij de inbreuken voor 'overlast' worden een tiental artikelen daadwerkelijk gebruikt, grotendeels in verband met netheid.

Volgens het jaarverslag 2021 van Safe.brussels zijn van de 122 overtredingen van het Algemeen politiereglement (APR) die de 19 gemeenten van het Brussels Gewest gemeen hebben, de meest bestrafte overtredingen:

- het niet naleven van de voorschriften voor de inzameling van huishoudelijk afval (art. 28);
- het verontreinigen van de openbare ruimte (sigaretten, blikjes, flessen, papier) (art. 14);

- gemengde inbreuken (nachtelijke ordeverstoring, diefstal, beschadiging van eigendom, enz. (art. 120).

Naar het voorbeeld van de gebruiksfrequentie die door Safe.brussels in het Brussels Gewest werd bestudeerd, onderzochten we ook de gebruiksfrequentie van de reglementen bij de verschillende gemeenten en provincies die we voor de studie hebben bevestigd.

Alle geïnterviewde steden en gemeenten hebben aangegeven dat ze voornamelijk gebruik maken van een tiental van alle bestaande artikelen: *"Van onze 124 artikelen in het reglement hebben we er ongeveer tien waarop 99% van de GAS betrekking hebben"* (Interview nr. 25). De gebruikte artikelen zijn onder meer: *"Zwaar lawaai, geluidsoverlast, een vuile openbare ruimte, beschadigingen, overlast door dieren. Inname van openbare ruimte zonder vergunning, dat is ook iets dat regelmatig gebeurt ... En sluikstort. En het niet correct buitenzetten van het huisvuil. Het afval zo aanbieden dat het begint rond te vliegen. Dingen naast de container zetten in plaats van in de container. Niet de correcte dingen in de container gooien"* (Interview 16).

In de praktijk houden de GAS-dossiers voor 'overlast' dus meestal verband met netheid en dit wordt ook weerspiegeld in de cases die door de bemiddelaars worden behandeld: *"In Wallonië, en ik denk ook in Vlaanderen, hebben de meeste gevallen die we behandelen te maken met feiten zoals zwerfvuil, een vorm van openbare overlast waarbij niet alleen jongeren, maar ook volwassenen betrokken zijn. Ik heb heel weinig dossiers met minderjarigen. Het merendeel van de dossiers die ik krijg [voor bemiddeling] gaan over overtredingen zoals het verkeerd plaatsen van afval, het niet respecteren van de uren voor het buitenzetten van de huisvuilzakken of afval in de verkeerde zak"* (Interview nr. 15). Wanneer een gemeente niet met een belastingverordening werkt, "betreft 60 tot 70% van de dossiers inbreuken voor overlast, en dus met openbare netheid" (Interview 27).

In de gemeente Blankenberge hebben de belangrijkste overtredingen ook te maken met **netheid**: *"Nummer één is sluikstort. Of te vroeg buitenzetten van de huisvuilzakken. Het gebeurt vooral tijdens de vakantie. Mensen die tot 10 uur het appartement mogen bezetten, en die de zak bij vertrek en daardoor te vroeg buitenzetten. En dan komen de meeuwen, het verhaal van de meeuwen die de zakken opentrekken. En ook hondenpoep, vooral in de donkere dagen, want men ziet dan niet dat de mensen de poep laten liggen"* (Interview nr. 24). Hoewel deze voorbeelden specifiek lijken voor de context van de kust, worden ze toch op een vergelijkbare manier aangehaald in de grootste steden, waar we ook **een gebrek aan respect jegens politieagenten** zien (weigering om bevelen van politieagenten op te volgen).

In Anderlecht wordt ook sluitstort vermeld, evenals het gebrek aan respect voor politieagenten en gevallen van gemengde inbreuken, zoals *"bijvoorbeeld diefstal van meubels bij IKEA, of diefstal van flessen alcohol in supermarkten"* (Interview nr. 4).

In Charleroi betreft het *"vooral eenvoudige overlast (alcohol drinken op de openbare weg, plassen, de vuilniszak op de verkeerde datum buitenzetten), en dan GAS voor milieuovertredingen (sluikstort). En dan hebben we via de politie ook nog een gebrek aan respect, nachtlawaai, dingen die zich meer op het niveau van de openbare rust bevinden"* (Interview nr. 12).

In een Brusselse gemeente houdt de meest gebruikte GAS verband met respect ten aanzien van politieagenten en kleine inbreuken op het vlak van openbare netheid (Interview 25). Deze trends zien we ook bij de thema's die behandeld worden bij bemiddeling. In 2023 en 2024 waren het dumpen van huishoudelijk afval, het bevuilden van de openbare ruimte en urineren of spugen goed voor respectievelijk 62% en 45% van de gevallen. Gebrek aan respect tegenover de politie was goed voor 11% van de situaties die in 2023 naar voren werden gebracht, en steeg tot 32% in 2024 (Interview 27).

In Ottignies-Louvain-la-Neuve is de *"nummer 1 nachtlawaai. Elk jaar zien we dat op nummer 1 staan. Vervolgens, zo heb ik de indruk, betreft het vooral urineren op de openbare weg, sluikstort en ten slotte schade aan roerende en onroerende goederen."* Ik denk dat dat de top 5 is" (Interview nr. 17).

Kortom, het lijkt erop dat, ondanks de diversiteit van de bestudeerde stedelijke contexten, het GAS-systeem, wat overlast betreft, voornamelijk wordt ingezet om problemen met **afvalbeheer** in de openbare ruimte aan te pakken, in het bijzonder sluikstort en het niet sorteren van afval of het niet respecteren van de ophaaltijden voor het huisvuil.

3.3.3 De soorten inbreuken variëren echter naargelang de bevolkingsdichtheid van de betrokken gemeenten

Hoewel de meeste vastgestelde inbreuken in elke gemeente dezelfde zijn, kan de manier waarop reglementen worden gebruikt verschillen. In minder dichtbevolkte gemeenten is er niet altijd personeel dat zich bezighoudt met de GAS, die meer een zaak zijn voor de milieudienst: *"In sommige kleine steden weten de mensen soms niet eens precies wat ik voor ze doe. Ik vraag me dus af of ze echt betrokken zijn bij de toepassing van de GAS. Misschien is het in deze gemeenten meer een zaak van de milieudienst dan van een afdeling die specifiek verantwoordelijk is voor de GAS. In Mechelen en Aalst is het duidelijk dat het GAS-beleid goed doordacht is. In Vilvoorde ook. Maar in andere kleinere gemeenten ben ik daar niet zo zeker van. Een andere reden is het gebrek aan personeel. De lokale overheden hebben een enorm aantal taken te beheren. Misschien hebben ze niet de tijd of de middelen om de toepassing van de GAS serieus te bekijken"* (Interview nr. 16).

Het voorbeeld van het controleren of huisvuil te vroeg wordt buitengezet is daarom een kwestie die verschillend wordt vervolgd, afhankelijk van de stedelijke context en het lokale beleid. In de steden zijn er duidelijkere strategieën over wat als problematisch wordt beschouwd: *"In Vilvoorde heb je heel veel vaststellingen rond het reglementair buitenzetten van het huisvuil. Dat de mensen dat op een verkeerde manier doen, dat is een problematiek in de stad. Leuven heeft dat ook. Wanneer huisvuilzakken rondslingeren, en studenten er dan ook tegen beginnen te shotten, dat zijn inbreuken die niet gebeuren in landelijke gemeenten. In Herent bijvoorbeeld is er nooit een probleem geweest met huisvuilzakken die te vroeg buitengezet werden. Het is geen volledig landelijke gemeente, maar in vergelijking met Leuven is het dat wel, en het controleert dit soort overtredingen niet"* (Interview nr. 16).

In landelijke of peri-urbane gebieden kunnen bepaalde inbreuken ook als moeilijker of lastiger te handhaven worden beschouwd: *"Loslopende honden bijvoorbeeld ga je veel meer in de landelijke gemeenten hebben. Net als loslopende koeien of andere dieren. We*

hebben een politiezone die zelf vindt dat het te streng is: de eerste keer dat daar een hond losloopt, maken ze geen PV. Ik heb al ik-weet-niet-hoeveel gesprekken gehad. Is dat nog niet gebeurd? Geef een verwittiging. Anders krijg ik dan verweren binnen van mensen die zeggen: 'ik heb twintig jaar een hond, en dat is de eerste keer dat dat gebeurt'. Dan moeten ze maar een verwittiging geven. En dan geef ik ook maar een verwittiging" (Interview 16).

3.3.4 Plaatsen van inbreuk vaak gekend

Verschillende gemeenten vermelden 'hotspots', of 'zwarte' punten voor sluikstort die algemeen gekend zijn: *"Er zijn een aantal plaatsen waarvan we weten dat het echte probleemplekken in de stad zijn. We weten dat we er elke dag naartoe kunnen gaan en dat er altijd wel iets is. [...] Sluikstort gebeurt vaak op afgelegen plaatsen waar mensen met de auto naartoe rijden, of meer in het algemeen op plaatsen die niet zichtbaar zijn" (Interview 12). "Over het algemeen is dat op openbare plaatsen in de gemeente, bijvoorbeeld voor de drugshandel" (Interview nr. 4).*

In een middelgrote stad heeft de politiezone *"een soort kleine zonering ingesteld. [...] Omdat ze zich realiseerden dat er echt buurten waren [...] waar de situatie erger was dan in andere. Er waren meer inbreuken. Dus daar denk ik dat ze duidelijk meer de vinger aan de pols houden. In zones die zij als 'rode zone' beschouwen, eerder dan in andere. En daar houden ze duidelijker de dingen in het oog" (Interview nr. 17).* In de interviews gaven de gemeenschapswachten en de vaststellers aan dat ze het gemeentelijke grondgebied in zones opdelen, en ook dat ze niet overal tegelijk aanwezig kunnen zijn: *"Het is niet mogelijk om [een tiental] gemeenten te bestrijken met ons aantal gemeenschapswachten. We zijn dus permanent aanwezig in het stadscentrum. Omdat dat het stadscentrum is. En als we met meer zijn heeft het geen zin om ons op te splitsen in het stadscentrum. Dan sturen we teams naar de andere gemeenten. Dan sturen we ze naar plekken waar er ook winkelcentra zijn, waar er publiek is. Of naar schoolbuurten. Omdat we horen dat dit probleemscholen zijn. Of parken. En zo zie je. Het betreft dus niet echt hotspots, maar wel gekende plekken waar de aanwezigheid van de gemeenschapswacht zeker niet nutteloos is" (Interview nr. 13).* In grote steden richt de strategie zich eerst op het stadscentrum, dat wordt gezien als een uithangbord en symbolische prioriteit, waarna de actie wordt uitgebreid naar de omliggende wijken: *"Toen we startten, richtten we ons alleen op het stadscentrum. We hebben ons dus een aantal maanden echt gefocust op het stadscentrum. Nadat we dat eenmaal hadden gedaan, zijn we verdergegaan met de zone buiten de Ring, alle andere wijken buiten het centrum. En daar hebben we ons eerst gefocust op de plekken waarvan we wisten dat ze problematisch waren [...]. Nu doen we de ene week [het centrum], de andere week een zone buiten de Ring. Op die manier doen we ook de wijken buiten de Ring, de mensen zijn dan tevreden omdat ze ons eindelijk kunnen zien."* De stad in kwestie is verdeeld in drie zones, met een wekelijkse surveillance die afwisselt tussen het centrum en de randzones. Het doel is om een zichtbare aanwezigheid te garanderen: *"Elke week pakken we een zone aan. Daar doen we alle straten en we verzamelen vanalles, we doorzoeken alle mogelijke vuilnisbakken [...] met de medewerking van [de intercommunale voor afvalbeheer] en de lokale politie" (Interview nr. 14).*

Deze strategische positie van het stadscentrum in het lokale beleid toont dat dit zowel een stedelijk visitekaartje is als een symbolische plek die prioritair aandacht krijgt voor vernieuwing en opwaardering.

3.4 Organisatorische diversiteit

Uit een analyse van de praktijken in de bestudeerde gemeenten blijkt dat er een grote diversiteit aan actoren betrokken is bij het vaststellen van de GAS, elk met hun eigen prioriteiten en competenties. Deze diversiteit manifesteert zich op verschillende niveaus: in de functies en mandaten die aan de gemeentelijke actoren worden toevertrouwd, in de middelen die hun ter beschikking worden gesteld en in de interne organisatie van de gemeentediensten. Sommige gemeenten hebben een specifieke eenheid die is geïntegreerd in een juridische dienst, terwijl andere de verantwoordelijkheden over meerdere entiteiten verdelen. Deze heterogeniteit, in combinatie met opleidingen en bevoegdheden die allesbehalve uniform zijn, kan leiden tot verschillen in de vaststellingspraktijken en daarmee het risico van een ongelijke behandeling tussen overtreeders.

3.4.1 Van in den beginne uiteenlopende opvattingen van het begrip openbare orde

De bevoegdheden van bestuurlijke politie die door de gemeenten worden beheerd, omvatten over het algemeen vier dimensies: **openbare netheid, hygiëne en gezondheid, veiligheid en rust**.

Uit de gesprekken blijkt dat in de praktijk de belangrijkste prioriteit van de gemeenten ligt bij **openbare netheid en hygiëne en gezondheid**. Voor veel lokale besturen is een nette en schone stad of gemeente een van de belangrijkste doelstellingen bij het implementeren van de GAS-regelgeving. **Veiligheid** wordt vaak vermeld in verband met mobiliteit en verkeer, en storend gedrag onder invloed van alcohol, terwijl openbare rust wordt aangehaald in verband met overlast rond uitgaansgelegenheden.

Een toeristische stad legt de nadruk op de openbare netheid en de veiligheid (Interview nr. 23), met het principe van de vervuiler die betaalt (Interview nr. 22). De uitvoering van dit beleid gebeurt hoofdzakelijk door het vaststellen van sluitstort en het te vroeg buitenzetten van huisvuilzakken. Dit gebeurt vaak bij vakantiegangers van wie de huurperiode eindigt vooraleer normaal de huisvuilzakken kunnen worden buitengezet. De rol van de preventiemedewerkers is vaak beperkt tot bepaalde problemen: *"We hebben zelf ook geen middelen om in te grijpen. We kunnen natuurlijk wel aangeven dat iets niet mag, maar of dat echt indruk maakt, laat ik in het midden. Wat we in ieder geval doen, is melding maken. We geven het door aan de politie, en vanaf daar wordt het verder opgepakt"* (Interview nr. 24).

De prioriteiten van Charleroi zijn openbare netheid en openbare veiligheid: *"Veiligheid is een sterk onderdeel van het beleid. Dat zie je ook in de campagnes die momenteel lopen. Ook voor afval is er een echte politieke wil om ergens te geraken"* (Interview 12).

Een Brusselse gemeente legt de nadruk op openbare rust, gelinkt met uitgaansplekken: In de gemeente kan *"het er zeer feestelijk aan toe gaan omdat we veel verzamelplekken hebben en dat is prima zo [...], het is overal feest in de zomer. Problemen met de openbare*

rust scoren dus hoog bij ons. Er zijn mogelijk minder veiligheidsproblemen dan in andere Brusselse gemeenten, hoewel die er bij ons ook zijn. Dus als ik één ding moet benadrukken, is het duidelijk het probleem van de rust. Dat gezegd zijnde, is netheid toch ook niet verwaarloosbaar. Zoals alle steden en gemeenten hebben we problemen met buurten waar de situatie moeilijker is dan in andere" (Interview nr. 25).

3.4.2 Diversiteit van actoren belast met het vaststellen van de GAS en organisatorische verankeringen

Uit een analyse van de bestudeerde gemeenten blijkt dat het vaststellen van de GAS op uiteenlopende manieren wordt aangepakt. Afhankelijk van de gevallen gebeurt dit door de bestuurlijke politie, door gemeentelijke vaststellers in samenwerking met de politie of met de steun van onder meer intercommunales.

Voor het vaststellen van de inbreuken zien we dat er meerdere rollen zijn:

- De agenten van de lokale politie dragen meestal een blauw uniform, met kenmerkende insignes voor de politie. Zij zijn bevoegd voor het vaststellen van alle inbreuken tegen de GAS-wetgeving. Doordat ze direct toegang hebben tot het Rijksregister en de databank met nummerplaten (DIV) worden ze echter vaak opgeroepen om naast specifieke GAS (voor veiligheid en openbare orde) ook de overtredingen voor 'stilstaan en parkeren' te behandelen (Interviews nr. 14, 25, 27).
- De gemeenschapswachten, in het lichtpaars,²⁵ hebben een identificatiekaart en hebben preventie en veiligheid als taak. Zij kunnen GAS-vaststellingen doen, mits ze een opleiding hebben gevolgd. De gemeenschapswachten kunnen wel of niet bevoegd zijn voor milieuzaken.
- De vaststellers/vaststellende ambtenaren hebben ook een identificatiekaart, maar dragen geen specifiek uniform. In sommige gevallen geeft een plaatje of band rond de arm hun functie aan, maar soms is er geen onderscheidend teken zichtbaar (Interview nr. 25). In de praktijk kan de rol van de vaststellers/vaststellende ambtenaren beperkt zijn tot een bepaald domein (stilstaan en parkeren, milieu of horeca).
- De medewerkers bij de intercommunales die verantwoordelijk zijn voor milieuovertredingen, met andere woorden overtredingen met betrekking tot zwerfvuil (bijvoorbeeld in Charleroi en Blankenberge).
- De medewerkers bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij. In Blankenberge en in de provincie Oost-Vlaanderen werken medewerkers van OVAM in burger en pakken ze vooral sigarettenpeuken, hondenpoep en sluikestorten aan.

Die laatste werken vaak samen met de bestuurlijke politie, maar maken er geen deel van uit. Zij zijn er gekomen om de lokale politie te ontlasten van een deel van hun taken op het terrein, met name op het gebied van de GAS. Hun bevoegdheden, instrumenten en organisatiemethoden verschillen echter sterk van gemeente tot gemeente, waardoor het

²⁵Standaard uniform ingevoerd door het besluit van 2008, dat op 1 maart 2010 van kracht werd.

<https://www.besafe.be/sites/default/files/2024-12/081207%20MB%20kledij%20gemeenschapswachten.pdf>

soms moeilijk is om ze te coördineren. Dat kan ook het geval zijn bij de vaststellers zelf: *"In de meeste gevallen is er ofwel een autonome dienst van vaststellers met een duidelijke gezagslijn - wat volgens mij de beste oplossing is omdat je dan overzicht behoudt op de regelgeving en het personeel kan specialiseren; ofwel [...] zijn de vaststellers verdeeld over verschillende diensten (netheid, gemeenschapswachten, openbare ruimte, zelfs belastingen), bij wie we gewoon een 'GAS-petje' toevoegen. Ze behouden hun respectieve hiërarchische lijnen en zijn alleen verbonden door de sanctionerende instantie aan wie ze hun vaststellingen doorgeven"* (Interview nr. 27). Een dergelijk **gefragmenteerd model** in stedelijke gemeenten leidt tot organisatorische problemen en is nadelig voor de samenhang van de actie. Als oplossing hiervoor beslisten deze gemeenten vaak om een coördinator aan te stellen (dat is het geval in Charleroi en binnenkort in Elsene).

In feite zijn de teams die verantwoordelijk zijn voor de GAS binnen de gemeenten niet altijd verbonden aan dezelfde dienst. Deze heterogeniteit van organisatie weerspiegelt vaak de historische keuzes die elke administratie heeft gemaakt en de geleidelijke toename van het aantal te beheren sancties: *"Er is een eerder buitengewone diversiteit aan organisaties binnen de gemeenten, die vaak het gevolg is van een historiek in die gemeente. [...] In het begin, 10-15-20 jaar geleden, toen men hiermee begon [...], werd er heel vaak, omdat het een juridische kwestie was, iemand binnen de juridische dienst aangesteld, of vaak waren het trouwens de algemeen directeur of de gemeentesecretaris die in eerste instantie sanctionerend ambtenaar waren [...]. En gaandeweg, vooral vanaf 2014-2015, nam dit uitbreiding en haalden sommige gemeenten de sanctionerend ambtenaar uit de juridische dienst om hem meer autonomie te geven"* (Interview nr. 27).

In één Waalse stad bijvoorbeeld is de dienst voor de GAS rechtstreeks geïntegreerd in de juridische dienst, maar volgens een configuratie die voldoende autonoom wordt geacht: *"We zijn een eenheid binnen de juridische dienst van de stad. We zijn dus echt een volwaardige dienst. We hangen van niemand af. Want in andere gemeenten zitten ze meer bij de algemene directie of zelfs bij preventie"* (Interview nr. 17).

In een Brusselse gemeente heeft de toename van het aantal vaststellingen in 2010 ertoe geleid dat de sanctionerend ambtenaar uit de juridische dienst werd gehaald. Hij werd vervolgens directeur van de afdeling administratieve sancties en bestuurlijke politie, iets wat hij belangrijk vindt om een zekere mate van autonomie te bereiken: *"In een jaar tijd is alles zo sterk geëxplodeerd [...] dat ze hebben beslist om mij uit de juridische dienst te halen. En ik denk dat het symbolisch iets belangrijks is, want wat de onafhankelijkheid van de sanctionerend ambtenaar betreft, meen ik dat het belangrijk is om hem deze autonomie te geven, al was het maar symbolisch [...] terwijl andere gemeenten daarentegen de GAS blijven integreren in de juridische dienst"* (Interview nr. 27).

Twee sanctionerende ambtenaren geven aan dat deze evolutie essentieel is om hun onafhankelijkheid te garanderen (Interviews nr. 17 en 27). Deze autonomie blijft echter vaak symbolisch. In de praktijk combineren de sanctionerende ambtenaren vaak verschillende functies: leiding van de GAS-eenheid of -dienst, en leiding van de juridische dienst of de bestuurlijke politie of algemene leiding.

Een grote Waalse stad heeft nog een ander model, waarin de GAS-dienst geïntegreerd is in de bestuurlijke politie. Deze organisatie, die ook verankerd lijkt in de lokale geschiedenis (de

persoon die deze functie eerder bekleedde, was zowel sanctionerend ambtenaar als verantwoordelijk voor de bestuurlijke politie), zorgt voor een functionele **koppeling tussen het beheer van de GAS en de andere taken van de bestuurlijke politie**, maar kan ook **organisatorische problemen** opleveren, met name in een grote stad met een grote activiteit, waar veel vaststellingen verwerkt moeten worden: *"We hebben een etablissement dat problemen veroorzaakt en boetes krijgt. Op een gegeven moment zetten de boetes geen zoden aan de dijk meer en kun je je tot de bestuurlijke politie wenden. Die zal zeggen: 'we gaan uw etablissement nu sluiten omdat u geen gevolg geeft aan de waarschuwingen die we u in de vorm van boetes hebben gegeven.' En dan sluiten we het etablissement voor een maand of twee. Alles is dus onderling gelinkt qua thematiek, en het is dan interessant om beide binnen dezelfde dienst te hebben. Maar het is ook een probleem omdat er veel werk is voor slechts één dienst. Want dat is niet het enige wat we doen. Wij beheren alles wat te maken heeft met evenementen in de stad [...], we beheren de verloren voorwerpen van de luchthaven, de containers, de bezettingen, we behandelen een heleboel thema's die met veiligheid te maken hebben"* (Interview nr. 12).

3.4.3 Een voorbeeld van gecoördineerde actie tussen vaststellers van de gemeente, medewerkers bij de intercommunales en de politie

Deze verschillende actoren die belast zijn met het vaststellen van de inbreuken op het terrein werken soms samen in het kader van een overlegde strategie. Zo kunnen er bijvoorbeeld herhaalde acties zijn, soms meerdere keren per week, om zwerfvuil op straat te sanctioneren. Er worden dan huisvuilzakken geopend om een aanwijzing van de identiteit van de persoon te vinden, bijvoorbeeld via een factuur: *"Elke week, binnen een afgebakende perimeter, brengen we de vaststellers van de gemeente en van de intercommunale samen op de been en voorzien we meteen een afvalpers. De vaststellers nemen de zakken en doorzoeken alles op aanwijzingen over de identiteit van de eigenaren. We hebben de politie gevraagd om hieraan mee te werken, om zichtbaarheid te geven. Mensen zeggen ons vaak 'de gemeentediensten doen niets'. We hebben hier een dubbel doel: overtreders duidelijk maken dat we achter hen aanzitten, en bij de burgers die zich aan de regels houden aangeven dat we proberen iets te doen om dit fenomeen te bestrijden"* (Interview nr. 12).

De doeltreffendheid van deze acties blijft echter gemengd: *"We wilden het aantal gevallen van sluikstort terugdringen, maar in twee jaar tijd heb ik niet de indruk dat er iets veranderd is. Dus ik denk niet dat het een significante impact heeft. Tot nu toe hebben we elke keer ongeveer 200 zakken doorzocht. Bij een twintigtal vinden we een aanwijzing voor de overtreder. Dus 20 gegevens van daders, van vervuilers. Voor deze 20 moeten we dan nog zien of het PV zal kunnen worden opgemaakt, of we de mensen echt kunnen identificeren omdat we de contactgegevens kunnen terugvinden. Stel dat we de naam Jean Dupont vinden, weten we dan echt wie Jean Dupont is? Dat kan ook het percentage vervolgingen verminderen"* (Interview nr. 13). De kloof tussen de operationele investering en de concrete resultaten is des te opvallender omdat de sancties bijzonder zwaar kunnen zijn: *"De boete kan erg hoog zijn. Voor een gewone zak is dat rond de € 300 à € 350. Maar voor een sluikstort kan het bedrag heel hoog oplopen, tot wel € 200.000".* En toch lijkt zelfs het

herhaaldelijk opleggen van boetes niet altijd afschrikkend te werken: *"een frituur kreeg vijf boetes op een rij..."* (Interview nr. 14).

Tegelijkertijd zetten in de meeste gemeenten de betrokken diensten ook in op sensibilisering, maar de doeltreffendheid van hun instrumenten lijkt ook beperkt: *"We hebben veel aan bewustwording gedaan: campagnes, billboards met boodschappen als 'We bedanken je niet voor zwerfvuil' en zelfs rode zakken met de tekst 'zakken doorzocht, pas op voor sancties'. We laten ze een dag zichtbaar liggen om duidelijk te maken dat dit niet onbestraft blijft. Maar ondanks dit alles vinden we de volgende dag soms nog meer zakken bovenop de eerste. Eerlijk gezegd weten we niet meer wat we eraan kunnen doen"* (Interview nr. 14). Het lijkt echter dat deze sensibilisering de mist ingaat door het afval systematisch in te zamelen. Hoewel het doel hiervan is om de netheid te handhaven, versterkt het paradoxaal genoeg een zekere sociale tolerantie voor sluikestorten: *"Er is een team dat 's ochtends en 's middags alle zakken verzamelt, zonder uitzondering. [...] Helaas hebben mensen een slechte gewoonte aangenomen en zeggen ze bij zichzelf: 'Tibi, de intercommunale, haalt het op'. Dus hebben ze de zak toch achtergelaten. We hebben al de reactie gehad: 'Waarom geven jullie een boete? Tibi haalt het op!'"* (Interview nr. 14).

Een Brusselse gemeente doorzoekt ook huisvuilzakken die buiten de normale ophaalmomenten worden buitengezet: *"Nu hebben we ook dit grote probleem van huishoudelijk afval dat buiten de normale uren wordt buitengezet. Ik heb er al 3.000 à 4.000 per jaar zolang ik me kan herinneren. Van de 30.000 ingezamelde zakken wordt in 10% van de gevallen een bewijs van eigendom van de zak gevonden"* (Interview nr. 25). Het grootste nadeel lijkt dat **met dit systeem slechts een klein percentage van de mensen wordt geïdentificeerd, terwijl het toch arbeidsintensief is.**

Ondanks actieve repressie, aanhoudende inspanningen op het vlak van sensibilisering en een grote mobilisatie van diensten, roepen de lage identificatiegraad van daders en het gebrek aan tastbare resultaten vragen op over de werkelijke effectiviteit van deze maatregelen en vragen deze resultaten om een reflectie over de diepere oorzaken van hun geringe effect.

3.4.4 Gecoördineerde prioriteiten tussen de gemeentediensten

Drie gemeenten vermelden een gecoördineerde actie tussen de actoren die betrokken zijn bij het beheer van de GAS. Een eerste voorbeeld is een stuurgroep met het kabinet van de burgemeester, de schepenen die verantwoordelijk zijn voor netheid, de algemene directie van de stad, de directie Veiligheid, de sanctionerend ambtenaar, de politie en de intercommunale. Met deze praktijk wordt gestreefd naar *"een globale en gecoördineerde visie op de verschillende acties die moeten worden ondernomen om overlast te bestrijden. De stuurgroep bepaalt de prioriteiten in de strijd tegen overlast en coördineert de bewustmakings- en preventieacties met de repressieve fasen"* (Interview nr. 4).

"Dat is echt iets dat vanuit de stuurgroep is gekomen, dat bestond voorheen niet. We wilden echt een opening. En dus hebben we in beperkt comité beslist dat we prioriteiten moesten stellen. Afhankelijk van de klachten, afhankelijk van de plaatsen die we kenden, gingen we naar verschillende wijken [...], naar alle gemeenten, [...]. En dan hebben we een nulmeting

gedaan, om te controleren, te observeren, vast te stellen. De inbreuken die het vaakst naar voren kwamen waren sluikstorten en de huisvuilzakken die wel juist maar te vroeg werden buitengezet. Nog in verband met netheid hebben we gemerkt dat bepaalde gebouwen niet erg goed onderhouden waren, we hadden woekerende plantengroei, en dan hadden we ook nog ... Het vervelende was dat de huisnummers niet zichtbaar waren. En door deze oefening te doen voor verschillende wijken, beseften we dat dit echt de vijf overtredingen van het APR waren die het vaakst naar voren kwamen. Omdat we echt gestart waren om op een meer gecoördineerde manier aan de slag te gaan met de administratieve sancties, zegden we tegen onszelf dat we niet alle kanten moesten opschieten, er zijn immers meer dan 200 artikelen. We hebben beslist om ons echt op deze vijf te richten, en echt stap voor stap te gaan" (Interview nr. 13).

In een Brusselse gemeente richtte het initiatief 'Nette wijk' zich eerder op de samenwerking tussen de gemeentediensten: *"Het was de bedoeling om de samenwerking met andere gemeentediensten te verbeteren om gezamenlijke, transversale acties te bewerkstelligen. Hiervoor hebben we het programma 'Nette wijk' uitgewerkt, waarbij alle gemeentelijke eenheden (stedenbouw, GAS, netheid, handelszaken en horeca) in dezelfde week actie ondernemen binnen dezelfde afgebakende zone. Hiermee willen we sensibiliseren en inbreuken vaststellen. Tot nu hebben een tiental van deze operaties plaatsgevonden. De keuze van de wijken kan worden beïnvloed door terugkerende klachten of problemen die andere diensten op die plaatsen tegenkomen"* (Interview nr. 3). De gemeenten maken melding van klachten van omwonenden over deze 'probleemzones'.

In Ottignies-Louvain-la-Neuve wordt de werking van studentenverenigingen geregeld door een reglement in overleg met de UCL. Het werd oorspronkelijk ingevoerd in de vorm van tijdelijke verordeningen, maar is nu een permanent reglement dat binnenkort vermoedelijk in het APR zal worden opgenomen. Het werd voornamelijk in het leven geroepen na terugkerende problemen van nachtlawaai door studentenfeesten, die tot laat overlast veroorzaakten en de buurt verstoorden. Het reglement legt precieze richtlijnen vast: sluitingstijden, beperkt aantal gesponsorde avonden (één per week), soorten toegestane activiteiten, enz. Hoewel een aantal verenigingen de legitimiteit van het reglement hebben betwist, heeft hun verzet hiertegen nooit iets opgeleverd. Het reglement is nu stevig verankerd in de lokale praktijk, met regelmatige communicatie tussen de gemeente en de universiteit om de implementatie te waarborgen. Deze aanpak is effectief gebleken en heeft nog andere acties geïnspireerd, met name wat betreft het omgaan met riskante gedragingen gelinkt met alcohol, zoals rond het meer of in de periode na de examens. Door operatie H₂O, een samenwerking tussen de politie, de gemeente en de teams voor sociale cohesie, is dit soort gedrag aanzienlijk verminderd. Ook hier werd eerst tijdelijke regelgeving gebruikt voordat die permanent werden gemaakt (Interview nr. 17).

3.4.5 Steden hebben eigen lokale sanctionerende ambtenaren

Voor het beheer van de GAS kan de sanctionerend ambtenaar in dienst zijn bij de gemeente/stad, de provincie of een intercommunale. Een gemeente kan ook een gemeentelijke sanctionerend ambtenaar hebben en werken met vaststellers in dienst van een intercommunale.

Doorgaans beschouwen grote steden dat het rendabeler is om hun eigen sanctionerend ambtenaar te hebben dan bij de provincie of een intercommunale iemand voor deze dienst te moeten betalen (Interviews nr. 16 en 30).

3.4.6 Een dienst betaald aan de provincie of de intercommunale voor andere gemeenten

De andere gemeenten betalen de provincie per verwerkt dossier en de intercommunales kunnen het beheer van de GAS tegen lage prijzen verzorgen: *"Voor alles wat met GAS-boetes te maken heeft [...] werken we met de meeste gemeenten samen via [een intercommunale]. [...] Aanvankelijk ging het enkel over parkeren. Ze nodigden andere gemeenten uit om te komen kijken hoe zij het aanpakten, en daarna hebben ze een aanbod gedaan met een prijs die bewust laag werd gezet. En als je iets in de portemonnee voelt, dan kan je snel mensen overhalen. Maar het is ook niet onlogisch dat gemeenten die bij [de intercommunale] zitten er ook het beheer aan delegeren"* (Interview nr. 16).

Een provinciale sanctionerend ambtenaar vermeldt dat hij per jaar ongeveer 1.000 GAS voor overlast (dus zonder de parkeer- en snelheidsboetes) verwerkt, voor ongeveer veertig gemeenten. In 2024 ontving hij 250 dossiers van OVAM, dat zich bezighoudt met milieuovertredingen zoals sigarettenpeuken en sluikstort: *"De mensen van OVAM doen alleen op heterdaadbetrapping. Dus als mensen sigarettenpeuken of een blikje weggooien. Allé, echt een kleine vorm van sluikstort. Want die gaan ook geen huisvuilzakken controleren die ergens staan of zo. Dat doen ze niet. Die gaan misschien wel de gemeente verwittigen ('hier hebben wij op onze tocht een zak gezien') maar die gaan daar niks mee doen. Of hondenpoepzakjes. Eigenlijk houden ze zich maar bezig met drie soorten inbreuken"* (Interview nr. 16).

De bemiddelaars tot slot worden gefinancierd door de POD Maatschappelijke Integratie. Ze verdelen onderling de bemiddelingszaken bij meerdere gemeenten.

3.5 Budget

3.5.1 Het inningspercentage van de boetes verschilt van gemeente tot gemeente

In Anderlecht wordt de betaling van boetes afgehandeld door de facturatedienst van de gemeente. Ongeveer 75% van de GAS wordt meteen of na betwisting betaald. Tussen 10 en 15% van de boetes wordt overgemaakt aan een deurwaarder. De rest van de boetes wordt om verschillende redenen niet betaald, zoals onvolledige dossiers, procedurefouten of insolventie van de betrokkene. Het komt ook voor dat mensen geen gekend adres meer hebben en werden uitgeschreven.

In een Brusselse gemeente waar een financieel verantwoordelijke bereid was om zijn cijfers met ons te delen, ligt het inningspercentage rond de 80% (Interview nr. 28). Deze trend wordt bevestigd in een andere Brusselse gemeente, waar het inningspercentage wordt geraamd op ongeveer 80% voor de GAS voor parkeren en stilstaan en tussen 60 en 70% voor de andere inbreuken (Interview nr. 25).

In een Waalse stad wordt het inningspercentage eveneens als goed beschouwd: *"Mensen betalen redelijk vlot. En als de betaling vergeten wordt, is dat na een herinnering vaak opgelost"*. De procedure voorziet één herinnering. Wordt dan niet betaald, dan gaat het dossier naar een deurwaarder. We zien vooral onbetaalde rekeningen bij een kleine groep 'recidivisten' in zeer precaire situaties, die vaak zelfs insolvelabel zijn: *"Het zijn altijd dezelfde mensen die niet betalen. Ze zijn insolvelabel"*. In dergelijke gevallen verliest de boete zijn financiële impact: *"We hebben al een paar betalingen gehad via het OCMW, maar dat is heel zeldzaam"*. Hoewel ze niet wettelijk verplicht zijn, bieden de door de gemeenten georganiseerde hoorzittingen, op voorwaarde dat de persoon zich aanbiedt, een beter begrip van de maatschappelijke realiteit en zorgen ze voor een gedragsverandering: *"Als ze zich aanbieden, zijn de besprekingen vaak interessant. Het helpt ons hun kant van het verhaal te begrijpen. [...] En dan, wat de sancties betreft, weten we heel goed dat ze niet gaan betalen. Maar dat gezegd zijnde, we hebben er zo niet veel. Het zijn altijd dezelfde mensen [...] Zelfs zij die zeggen dat ze insolvelabel zijn en dat er niets tegen hen kan worden gedaan, houden zich uiteindelijk aan het verbod. Ze zeggen: 'OK, ik ben inderdaad te ver gegaan, ik ga me verder niet verzetten'."* Voor sommigen is de situatie echter complexer, door psychische problemen of een verslavingsproblematiek. *"Dit zijn mensen met psychische problemen, enz. Dit zal tot niets leiden. We gaan ermee door uit principe en eerlijkheid, maar we weten dat de GAS-procedure hen niet zal helpen [...]. Op een dag zal dat stoppen, met een deurwaarder, of misschien zullen ze gewoon verdwijnen, ik weet het niet. Maar het is niet de GAS-procedure die zulke situaties oplost"* (Interview nr. 17). Deze vaststelling toont een zekere kloof tussen de gevolgde administratieve logica en de werkelijke noden van de gesanctioneerden.

In een andere Waalse stad lijkt de inning moeilijker: *"We leggen boetes op. Maar het is nu zo ver gekomen dat mensen die ze niet kunnen betalen er zich geen bal van aantrekken. En het zijn de mensen die de fout misschien één keer hebben gemaakt, om de een of andere reden, die wel zullen betalen. Ze ontvangen de boete en zeggen: 'Ik ga betalen want ik wil niet dat ze mijn televisie komen ophalen'. Omdat we deurwaarders sturen als mensen niet betalen. We volgen dit op. Maar we zien dan ook dat de meeste mensen die niet betalen, dat doen omdat ze insolvelabel zijn, het kan ze niets schelen, dus beginnen ze opnieuw. Dat betekent uiteindelijk dat ze niet betalen, en bovendien gaan ze gewoon door met hun gedrag en wordt het probleem niet opgelost. En zij die betalen zijn degenen die de inbreuk niet nog een keer zullen doen. Dus normaal gesproken zien we hen niet meer terug"* (Interview nr. 12).

In Blankenberge stuurt de GAS-dienst een eerste brief. Als na die eerste brief de betaling niet binnen de maand is gebeurd, neemt de financiële afdeling het over met een eerste ingebrekestelling, zonder dat daar extra kosten aan verbonden zijn. Als het bedrag na één of twee maanden niet is betaald, wordt per aangetekende post een ingebrekestelling verstuurd waarbij het bedrag wordt verhoogd met € 15. Voor buitenlandse overtreeders die in Frankrijk, Nederland en Luxemburg verblijven, wordt een deurwaarder ingeschakeld. En als de boete na die lange periode nog steeds niet is betaald, wordt deze door de financiële afdeling als oninbaar aangeduid. Dit kan gebeuren bij insolventie of als andere schulden prioritair zijn. Mensen zonder gekend adres kunnen geen GAS-boete krijgen (Interview nr. 23). *"Er zijn mensen die zelf contact opnemen en zeggen: 'ik zit momenteel in een moeilijke periode, financieel is het niet echt haalbaar'. Ze mogen altijd met de financiële dienst een*

afbetalingsplan opstellen en een boete van € 58 kan in vier delen betaald worden, of gespreid op een manier dat het die mensen uitkomt. Maar dat is altijd op vraag van de overtreder zelf" (Interview nr. 23).

3.5.2 De baten en kosten van het GAS-systeem

De GAS voor overlast brengen de gemeenten weinig op in vergelijking met de personele middelen die nodig zijn voor de afhandeling ervan, in tegenstelling tot de GAS voor 'stilstaan en parkeren' en voor 'snelheidsovertredingen'. Maar dan moeten de overtreders de boetes natuurlijk betalen. Een preventiemedewerker geeft aan dat het GAS-systeem niet werd opgezet met de bedoeling om winst te maken. Ze wijst erop dat de inkomsten uit boetes niet noodzakelijkerwijs hoger liggen dan de operationele kosten van het systeem: *"Als je de operationele kosten van de GAS-dienst (loonkosten van de personen in de GAS-dienst, de vaststellers en de politieagenten) afzet tegen de inkomsten uit de boetes (ongeveer € 700.000), kom je niet toe met de inkomsten"* (Interview 22). In een Brusselse gemeente die bereid was haar cijfers met ons te delen, blijkt dat de GAS slechts 0,2% van de jaarlijkse inkomsten vertegenwoordigen.

In een Waalse stad kregen we vergelijkbare info: *"De cijfers zijn niet wat we hadden gehoopt. Het is al jaren niet waarop we hadden gehoopt. We beseffen dat de boete geen bijzonder effect heeft, of dat mensen niet betalen. We krijgen financiële feedback. Het is ook een kwestie van motivatie. Om aan de mensen op het terrein te kunnen melden dat er gevolg wordt gegeven aan hun PV's. Maar bij de meeste dossiers wordt niet betaald. Maar we vervolgen ze toch. Want anders ... We hopen dat ze op een dag de klik maken. Het is niet omdat we weten dat de meerderheid van de mensen niet betaalt, dat we moeten stoppen met ons werk en tegen onszelf moeten zeggen dat het zinloos is. Het is de bedoeling dat we op een gegeven moment een opening vinden die zijn vruchten afwerpt. **Politiek gezien streven we niet naar geldelijke inkomsten.** Wat we wel willen, is dat mensen stoppen met vuilnis laten slingeren en met sluikstort. Dat de overlast stopt, want deze is schadelijk voor de stad en haar reputatie. Dat is de echte politieke wil, ervoor zorgen dat de stad geen vuilnisbelt is. Wanneer we de cijfers krijgen, geeft dat telkens een opdoffer. We zeggen dan tegen onszelf dat de situatie volgend jaar wel beter zal zijn"* (Interview nr. 12).

In een Brusselse gemeente lijkt de invoering van geautomatiseerde systemen in bepaalde circulatiezones soms af te wijken van de oorspronkelijke doelstellingen (mobiliteit, milieu) ten voordele van een budgettaire rentabiliteit, wat leidt tot een paradoxaal gebruik van GAS voor lokale financieringsdoeleinden, zoals deze ambtenaar getuigt: *"Eerlijk gezegd is dit systeem een echte jackpot voor de gemeente. We hebben het over jaarlijks [tienduizenden] overtreders, ondertussen al drie jaar lang, met telkens een boete van € 58 of € 116. Dat zijn miljoenen. Deze zone alleen al bracht 5 tot 6 miljoen per jaar op. En dat is paradoxaal, want deze zone werd in het leven geroepen om de vervuiling te verminderen en het verkeer te verbeteren. Maar we hebben dan beseft dat veel mensen de wegcode niet goed kennen, er toch langsreden en een boete kregen. [...] En dat heeft heel wat gaten in de gemeentelijke begroting gedicht. Nu dalen de cijfers. En dat is paradoxaal, want idealiter rijdt niemand nog door die zone. Maar we beseffen dat het goed was voor de begroting. We zagen de afgelopen twee jaar een daling, maar dit heeft sommigen zorgen gebaard: 'jullie brengen minder op'."* Naast deze specifieke regeling was ook de winstgevendheid van de GAS voor

stilstaan en parkeren een van de redenen achter de beslissing om de eenheid te versterken: *"We hebben met de financiële afdeling zwart op wit aangetoond dat een fulltime medewerker die 70% van zijn tijd besteedt aan GAS voor stilstaan en parkeren, winstgevend zou zijn, omdat hij bijna twee keer zoveel zou opbrengen als zijn loon. Het zal de gemeente dus geen geld kosten om iemand aan te werven, integendeel ze gaat er geld aan verdienen. Maar ik vind het vreselijk als ik mezelf zo hoor praten. Maar het is wel duidelijk en er zouden de komende maanden spanningen kunnen ontstaan. Bij de financiële afdeling zullen ze vooral oor hebben voor de winstgevendheid"* (Interview nr. 27). Dit financiële argument heeft geholpen voor de aanwerving van een coördinator en nieuwe vaststellers, waarbij het de bedoeling was om geleidelijk een specifiek team tot stand te brengen. Deze vaststellers zullen ook 's avonds werken, een periode waarin men momenteel maar beperkt actief is, hoewel er dan heel wat inbreuken worden vastgesteld: *"Aan deze vaststellers zal ook worden gevraagd om 's avonds te werken, omdat we beseffen, en dat is belangrijk, dat er in het algemeen veel overtredingen worden gepleegd in de avonduren, en dan is er niemand om ze te verbaliseren. Er zijn 's avonds vijf politieagenten voor heel [een Brusselse gemeente]. [...] Ik krijg dus bijna nooit een PV tussen 18.00 en 6.00 uur 's morgens. Terwijl men er honderden zouden kunnen maken. We gaan daarom proberen om vaststellers te hebben die 's avonds wat meer aanwezig zijn op het terrein, waaronder om slecht geparkeerde auto's te verbaliseren. Voor mensen die op restaurant gaan en zo. Er is momenteel niemand om ze te verbaliseren"* (Interview nr. 27).

In een andere Brusselse gemeente probeert men een nieuw evenwicht te vinden tussen inbreuken van het type 'overlast' en 'stilstaan en parkeren'. Een gemeentelijke ambtenaar: *"het idee is om ons meer te richten op overlast, want als je door [gemeente] loopt, zie je veel zwerfvuil"*. Bij de dienst die de dossiers verwerkt is het overschrijden van de termijn de grootste vrees, zo niet loopt men immers het risico dat PV's worden geannuleerd wegens het niet naleven van de procedure: *"Als een PV niet binnen de 15 dagen wordt verstuurd, is de procedure ongeldig"* (Interview nr. 4).

Het sanctiesysteem beoogt geen financieel doel, maar is bedoeld om de stad schoon te houden: *"Alles wat te maken heeft met sociale overlast, sluikestorten, wildplassen, hondenpoep, voederen van meeuwen, dat is alleen maar met de bedoeling om de stad schoner te houden. Werk je daar niet aan mee, dan word je gesanctioneerd"* (Interview nr. 22).

Gemeenten die het beheer van GAS aan het provinciale niveau delegeren, betalen per dossier een bedrag aan de provincie: *"Voor overlast betalen ze de helft van de effectieve kostprijs. En ze betalen per dossier € 65. Dat is de helft van de effectieve kostprijs. Maar de politie is daarmee bezig, ook de gemeentelijke vaststeller. De financiële directeur is daarmee bezig. Dat kost veel meer dan die € 130. Dat is ook niet alles. Overlast houdt een kost in voor de gemeente. Sowieso. Daar wint de gemeente niet op. [...] Sinds [de invoering van boetes voor] parkeren, wint een gemeente daar wel aan. Omdat die dossierkost bij ons ook lager ligt. Voor parkeren betaalt een gemeente in het eerste jaar dat ze op ons een beroep doen € 30 per dossier. Maar de minimale boete is € 58. Dus natuurlijk... [...]. Op stilstaan en parkeren winnen ze, en zeker op snelheid... Op snelheid wordt er nog veel meer verdiend"* (Interview nr. 16).

Sinds 2021 is de handhaving van snelheidsovertredingen van minder dan 20 km/u overgedragen aan de gemeenten (GAS 5)²⁶. In 2024 steeg het totale bedrag van de GAS-boetes voor de Vlaamse steden en gemeenten tot € 124 miljoen. Deze toename, waarmee het volume van de boetes sinds 2019 is verdrievoudigd, is voornamelijk het gevolg van deze overdracht van bevoegdheid naar de gemeenten. Hoewel het bedrag minder dan 1% van de gemeentelijke inkomsten vertegenwoordigt,²⁷ zijn er weinig wettelijke beperkingen op de hoogte van deze inkomsten uit flitspalen.

In Vlaanderen wordt 99% van de wegcamera's geïnstalleerd en beheerd door het consortium TAAS, gevormd door de bedrijven Macq, TiraRoad en Intouch²⁸. Een deel van het geld van de boetes wordt dus overgemaakt naar de bedrijven die de flitspalen plaatsen en beheren, waarvan de logica haaks staat op preventie en verkeersveiligheid: *"Snelheid, daar heb ik een probleem mee. Dat men dat in handen van privéfirma's gestoken heeft. En ook die flitscamera's. Vroeger zegden de parketten ... Als ze een aantal dossiers hadden, en ze die niet meer konden verwerken, zeiden ze: "Zet de camera een tijd uit. Of die moet daar even stoppen." Dat kan niet meer met die privéfirma's. Die betalen per foto. En het wordt niet afgezet. Nooit. Ook die contracten²⁹, die in het begin vernietigd zijn. Dat men verkeersregels wegnam. Omdat dat niet kon met hun camera's. Dat de mensen sneller zouden rijden. Dat is echt wraakroepend, vind ik. Dat men op de duur mensen een inbreuk doet begaan. Je laat de verkeersdrempels liggen waar ze liggen. Die moet je niet weghalen. Maar die contracten zijn wel vernietigd geweest. De minister is daartoe wel tussengekomen. En ik hoop dat men dat ooit terug in handen van een overheid geeft. Dat is verkeersveiligheid. Dat moet je niet aan privéfirma's toevertrouwen. Dat is niet goed. Want daar zit een winstformule achter. Het is nooit goed als dat het uitgangspunt is"* (Interview nr. 16).

3.5.3 Voor bepaalde overtredingen kan een GAS of een belasting worden opgelegd, of zelfs beide.

Voor sluikstorten wordt bovenop de GAS-boete soms een vergoeding gevraagd voor de kosten van afvalverwijdering door een gemeentedienst. Dit geeft burgers de indruk dat de kosten hoog zijn (Interview nr. 22). In een Brusselse gemeente is hetzelfde systeem van

²⁶Sinds 2021 kunnen de gemeenten GAS-boetes uitschrijven voor kleine snelheidsovertredingen in de zones 30 en 50, op voorwaarde dat het een snelheidsovertreding van max. 20 km/u betreft. Bron: Kamer Federale Overheid van het Informatieveiligheidscomité Beraadslaging nr. 21/005 van 4 mei 2021 betreffende de uitbreiding van beraadslaging nr. 18/2015 inzake het verlenen van een algemene machtiging aan de steden en gemeenten, de autonome gemeentebesturen en parkeeragentschap het Brussels hoofdstedelijk om via elektronische weg de persoonsgegevens te ontvangen van de Directie Inschrijving van Voertuigen voor de identificatie en de bestraffing van overtreeders van gemeentelijke reglementen of verordeningen
https://bosa.belgium.be/sites/default/files/content/IVC_CSI/ivc_fo_beraadslaging_21_005_van_4_mei_2021.pdf

²⁷Nathalie Debast (VVSG), geciteerd in Tim Pauwels. "Gemeenten halen recordbedrag van 124 miljoen euro op via boetes: check hier hoeveel jouw gemeente kon innen". *VRT Nieuws*. 11/09/2024. URL : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/09/11/gemeentelijke-boetes-op-recordhoogte-124-miljoen-vorig-jaar-ch>

²⁸Jonas Muylaert. "HLN ONDERZOEK. Dit is het familiebedrijf dat 99% van alle camera's voor trajectcontroles levert, en ze willen niet dat u trager rijdt." *Het Laatste Nieuws*. 22/09/2023. URL: <https://www.hln.be/binnenland/hln-onderzoek-dit-is-het-familiebedrijf-dat-99-van-alle-cameras-voor-trajectcontroles-levert-en-ze-willen-niet-dat-u-trager-rijdt~a12b3131/> of hier de tekst <https://p-magazine.com/nl/articles/een-privebedrijf-dat-de-helft-van-geinde-boetes-opstrijkt-kan-dat-zomaar>

²⁹Contracten met clausules die gemeenten verbieden andere voorzieningen dan camera's te installeren om de snelheid te beperken.

toepassing voor sluikstort: *"Voor de winkelkarren zijn er twee problematieken. De eerste, met betrekking tot de GAS, is dat er zich afval op de openbare weg bevindt. De tweede betreft het belastingreglement, met name de vraag dat de gemeente een inspanning levert om met eigen medewerkers winkelwagentjes van de openbare weg te halen. We laten dus de winkels volgens het belastingreglement betalen. Omdat de gemeente met eigen middelen instaat voor het verwijderen van winkelwagentjes van de openbare weg. [Hier] geven we minder GAS, we hebben gesprekken gehad met meerdere winkels, over het algemeen vragen we hen de winkelwagentjes te gaan ophalen. Pas als ze niet worden opgehaald, wordt hen dat aangerekend en dan kan de kost hoger uitvallen dan de € 500 van de GAS-wet. Het is de gemeenteraad die beslist"* (Interview nr. 4).

In een Vlaamse stad zorgt dit dubbele systeem voor verwarring: *"Mensen die betrapt worden op het fout aanbieden van afval krijgen een brief met de melding dat ze een boete kunnen krijgen tot € 500, en dat ze binnen de maand verweer mogen indienen. Maar op dat moment mag er nog geen belasting worden opgelegd, want er is nog geen officiële sanctie uitgesproken. Eerst moet de sanctionerend ambtenaar het dossier bekijken, wat makkelijk één à twee maanden kan duren. Als het verweer niet aanvaard wordt, volgt er meestal een boete van € 70, zolang het om een gewone afvalzak gaat, zonder gevaarlijk afval of glas. Die boete wordt dan netjes betaald. Maar een maand later krijgen die mensen soms nog een extra aanslag: een belasting, bijvoorbeeld omdat het afval op een zondag is opgehaald, wat dan al snel meer dan € 100 kost.*

En dan ontstaat de verwarring: "Maar ik heb toch al betaald?" Ja, maar dan heb je enkel de sanctie betaald, niet de belasting voor de ophaling. *Die twee staan juridisch los van elkaar, en dat begrijpen mensen vaak niet.*

Eigenlijk zou dat in één bedrag moeten zitten, bijvoorbeeld door de sanctie op te trekken en de belasting erin te verwerken. Maar ja, dat botst op de stadsbureaucratie: het belastingreglement staat los van het APV waarop de GAS-boetes gebaseerd zijn. En daardoor blijft het vandaag verwarrend" (Interview nr. 22).

Sommige gemeenten hanteren ook een systeem van afvalheffingen, wat betekent dat mensen voor eenzelfde inbreuk onder twee verschillende systemen gesanctioneerd kunnen worden: *"Iemand die een papiertje op de grond gooit, kan in de ene gemeente een voorlichtingsbijeenkomst van twee uur moeten bijwonen en niets betalen, terwijl hij elders meteen een boete van € 250 krijgt via een belasting"* (Interview nr. 27).

De Stad Brussel, bijvoorbeeld, heeft een belastingreglement met een belasting op onburgerlijk gedrag op het gebied van openbare netheid, bovenop de artikelen in het APR. Deze strategie vertaalt zich in de invoering van specifieke heffingen voor gedrag dat wordt beschouwd dat overlastgevend of waarbij men de openbare ruimte vuil achterlaat, zoals sluikstorten of het achterlaten van grofvuil. Dit belastingsysteem is opgezet om het administratieve proces te vereenvoudigen. De vragen over het principe blijven echter, een belasting en een boete volgen immers een fundamenteel andere logica. Een belasting valt onder fiscaliteit en is een legitieme en voorspelbare bijdrage aan de financiering van publieke diensten. Een boete daarentegen is een sanctie die wordt opgelegd na een overtreding van een wettelijke norm en maakt deel uit van een repressieve logica. Bijgevolg opent deze specifieke rechten op verdediging, in het bijzonder het vermoeden van onschuld,

het recht op een eerlijk proces en de mogelijkheid om de sanctie aan te vechten voor een bevoegde rechtbank. Door beide te verwarren vervaagt de grens tussen bijdrage en straf, met belangrijke gevolgen voor de procedurele waarborgen. Merk in dit verband op dat de Stad Brussel er als voorzorgsmaatregel voor gekozen heeft om een controlesysteem in te voeren dat ervoor moet zorgen dat voor eenzelfde feit niet zowel een administratieve boete als een belasting wordt geheven.

4 Terugkerende administratieve bepalingen die discriminerend kunnen zijn

In de juridische analyse onderzochten we acht thema's die betrekking hebben op verboden gedrag in de openbare ruimte dat kan worden gesanctioneerd via het GAS-mechanisme en waarvan we meenden dat ze een risico op discriminatie inhielden. In dit gedeelte bekijken we hoe elk thema in de praktijk wordt benaderd door de verschillende gemeentelijke actoren en organisaties die we hebben ontmoet. We meten met andere woorden de mogelijke discrepanties tussen de letter van de GAS-reglementen ('*law in books*') die we in onze juridische analyse hebben geanalyseerd en de GAS-praktijk in de gemeenten die in dit kwalitatieve deel van het onderzoek aan bod komen ('*law in action*').

4.1 Bedelarij

De implementatie van de GAS-reglementen over bedelen toont ons een aantal discrepanties tussen de regelgeving en de praktijken op het terrein.

In het geval van een stad die bedeltijden en -plaatsen voorschrijft, lijkt het **reglement in de praktijk dode letter te blijven**. Als reden hiervoor wordt gegeven dat het voor vaststellers moeilijk is om het reglement toe te passen en dat het inefficiënt is om te proberen mensen een boete te laten betalen als ze dat waarschijnlijk toch niet kunnen: *"Het klopt dat er regelgeving is die bepaalt dat mensen in bepaalde periodes en op bepaalde uren mogen bedelen. Dat wordt natuurlijk niet gerespecteerd, maar er is ook nog nooit een PV geweest. Ik weet niet waarom die regels ooit zijn opgesteld, ik was er nog niet. Ik denk dat het uiteindelijk niet zo goed werkte. We konden het geld dat ze hadden ingezameld en alles in beslag nemen, maar dat had geen positief effect. Zelfs de politie had moeite om het te handhaven: die dag, die zone... Het was ingewikkeld. En als je erover nadenkt, iemand die bedelt, dat is doorgaans iemand die geen geld heeft. Ik zie niet het nut in van het opleggen van een administratieve boete, omdat ik denk dat iemand die bedelt die toch niet zal betalen. Maar ja, het reglement bestaat dus wel en we kunnen erop terugvallen"* (Interview nr. 12).

Er wordt ook gemeld dat men oproept om 'met gezond verstand te handelen': *"Onze gemeenschapswachten kennen de regels rond bedelen. In [het centrum] is het bijvoorbeeld verboden op woensdag. Maar het reglement wordt niet toegepast. Het is onmogelijk om op woensdag bedelen te verbieden. En ik zeg altijd: er is de wet, er zijn regels en er is het gezond verstand. Dus ik zeg tegen ze: Oké, er is de regeling rond bedelen. Je informeert de bedelaars dat er een reglement is en roept even 'dag mijnheer'. Dat hebben we een hele tijd gedaan. Maar als je ziet dat de politie die drie meter voor of drie meter achter je voorbijrijdt niets zegt, hoeveel geloofwaardigheid heeft dan de gemeenschapswacht... [...]. 'De politie daar zegt niets, maar jij komt me iets zeggen'. Het was dus ingewikkeld om dit af te dwingen. Dat is één ding. En ten tweede, als ik zeg dat we ons gezond verstand moeten gebruiken, **dan bedoel ik dat respectvol bedelen, ook op een niet-bedeldag, geen probleem is. En aan de andere kant, als iemand langs caféterrassen loopt en echt aandringt, dan zullen we ingrijpen, ook al is het bedeldag.** Dat is mijn filosofie over hoe om te gaan met bedelen. Maar uiteraard zijn er reglementen. Maar daarna moet je zien wat je tegenkomt en*

hoe je daarmee omgaat. Het is logisch dat er een verschil is of soms zelfs een kloof" (Interview nr. 13).

Het gemeentereglement van een toeristische stad verbiedt bedelen niet, maar wel het aanklappen van mensen in de openbare ruimte. De mensen op het terrein getuigen dat ze de persoon benaderen om een eerste contact te leggen vooraleer de situatie uit de hand loopt: *"Ik weet niet hoe dat zit in de andere gemeentes, maar hier is dat opgenomen in wetgeving. Je mag bedelen, maar je mag gewoon niet de mensen aanspreken. In de zomer hebben wij mensen die van Brussel of Antwerpen naar hier komen. Als zij gewoon zitten zonder de mensen aan te spreken, dan zeggen wij wel een keer 'goedendag meneer'. Wel vriendelijk, want als die mensen niemand iets misdoen... en ook als er dan problemen zouden zijn, dan heb je een beetje beter contact. Maar op zich, heel veel problemen hebben wij op dat vlak niet echt. Als we zien dat ze wel de mensen aanspreken en lastig zijn, dan bellen wij ook gewoon de politie. Die kan een identiteitskaart vragen. En dan beslist de politie zelf of het een GAS is of niet. Wij volgen dat ook niet echt op"* (Interview nr. 24).

Een ander element ten slotte dat een rol speelt bij de moeilijkheid om het GAS-reglement toe te passen is **het ontbreken van een huisadres voor veel mensen die bedelen**: *"Voor ik hier [deze functie] opnam, had ik gehoord dat er in het centrum bedelaars zaten. Er was één specifiek persoon die steeds dezelfde overtreding beging maar het probleem was dat je zonder adres geen brief kunt sturen. Er wordt een vaststelling gedaan, maar die wordt dan geseponeerd wegens adres van de dader onbekend. Uiteraard kan het zijn dat de politie zulke dingen dan weer op een andere manier begint aan te pakken. Maar dat is dan volledig buiten de GAS-procedure. Want binnen de GAS-procedure kan je geen boete opleggen aan iemand die geen adres heeft. Dus dan gaat dat dossier weer in de vuilbak"* (Interview nr. 23).

Als er toch een adres wordt geïdentificeerd, vormt de procedure via **aangetekende brieven** een probleem wat **toegankelijkheid** betreft: *"Ik stuur een brief, maar we krijgen geen reactie. Ofwel neemt die persoon wel contact op, maar komt die uiteindelijk niet naar de afspraak die wordt gemaakt. Wat zit daar dan achter? Ik heb veel aangetekende brieven die terugkomen. Dat is ongelooflijk. Daar heb ik mijn ogen enorm van opengetrokken. Als je zelf een aangetekende brief krijgt, dan kan je bijna niet wachten om naar het postkantoor te gaan om te weten waar dat over gaat. Maar dat zijn waarschijnlijk mensen die constant aangetekende brieven krijgen, over vanalles en nog wat"* (Interview nr. 16). En komen immens veel aangetekende brieven terug met de vermelding 'niet afgehaald' of 'woont niet meer op dit adres' (Interview nr. 16).

Met deze realiteit kunnen voor bedelen alternatieve maatregelen worden voorgesteld: *"Iemand die al bedelt voor geld, ga ik niet direct een boete geven... Ofwel een gemeenschapsdienst, maar als ik geen gemeenschapsdienst kan aanbieden, een bemiddeling"* (Interview 16). De uitdaging is dan om die persoon te contacteren en duidelijk te maken dat er naast de boete ook een alternatieve procedure bestaat. Echter, voor wat bedelen betreft: *"Ik heb nog nooit een dossier voor bedelen gehad. Ik weet niet waarom. Ik weet niet eens of er een artikel voor bedelen bestaat in de gemeenten waar ik voor insta"* (Interview nr. 15).

A minima kunnen we dus stellen dat er tussen de gemeenten geen geharmoniseerde praktijk bestaat met betrekking tot bedelen en dat de sanctieprocedure moeilijk toe te passen is.

Op het terrein melden bedelaars dat de GAS-reglementen worden gebruikt bij bedelpraktijken. In Antwerpen bijvoorbeeld bevestigen J. en W., die een sociaal re-integratie- en huisvestingsprogramma volgen, dat de politie geld van bedelaars in beslag neemt: *"Inderdaad, zelfs de munten uit je potje van die dag worden in beslag genomen"*. Ooit zegde W. tot J.: *"Maak dat je weg bent, ze [politie] komen eraan"*. De directrice van de organisatie voor de begeleiding van daklozen voegt toe: *"Als iemand 'Maak dat je weg bent' zegt, dan is dat opjagen. En J. is niet goed te been. Dus, op den duur, blijft die zitten, en wordt hij meegenomen door de politie."* Toch kan de aanpak door de politie variëren: *"Sommige wijkagenten kennen de daklozen en spreken hen aan met een meer paternalistische aanpak, terwijl anderen de regels strikt toepassen"* (Interview nr. 5).

In Charleroi hoorden we soortgelijke verhalen: *"Het is me al overkomen dat ik naar de gevangenis moest vanwege het GAS-reglement [...]. De gemeenschapswachten en andere vaststellers van de stad zijn wel netjes en beleefd. Ze zeggen ons: 'We zijn verplicht om deze opmerking te maken. Wij waarschuwen je, dus doe wat we je vertellen, want als iemand anders langskomt, weet je dat dit niet noodzakelijk even vriendelijk zal zijn' [...]. De politie neemt het geld dat we bij ons hebben in beslag. Maar waar gaat het geld dan naartoe? Het verdwijnt. [...]. Het is geen wet, enkel een gemeentelijk besluit, dus ze maken er gebruik van. Ze weten heel goed dat we de boetes nooit zullen kunnen betalen. Het is gewoon een excuus om ons lastig te vallen. De politie grijpt vaak in om ons geld in beslag te nemen, in feite bijna altijd. Zelfs zonder reden [...]. Nu ja, misschien doen ze het omdat ze heel goed weten dat we de boetes nooit zullen kunnen betalen of een klacht kunnen indienen [...]. De GAS zijn gewoon een excuus om ons lastig te vallen"* (Interview nr. 19).

Of nog: *"Ja, het is me al overkomen dat ik naar het politiebureau werd meegenomen vanwege een GAS-inbreuk - bedelen op dagen waarop het niet mag of alcohol drinken op straat of iets dergelijks. De politie dreigt vaak, maar aarzelt soms om door te zetten. Een keer probeerden ze me mee te nemen. Ik zegde toen: 'Geen probleem, maar ik wil een PV met het tijdstip van arrestatie, het tijdstip van vrijlating en de reden voor mijn opsluiting in de cel.' Uiteindelijk hebben ze me laten vertrekken"* (Interview nr. 19).

Tot slot, volgens een medewerker van een organisatie die met daklozen werkt, wordt de gemeentelijke regelgeving inzake bedelarij meer toegepast in het stadscentrum: *"Wat bedelen betreft, worden de sancties in het centrum van Charleroi streng toegepast, terwijl men in de randgemeenten mogelijk milder is. De ordediensten lijken bijzonder waakzaam op dit punt"* (Interview nr. 18).

Kortom, zowel de gemeenten als de organisaties beklemtonen **de ineffectiviteit van de bestaande regelgeving**, omdat het bedrag van de boete toch niet geïnd kan worden bij mensen die insolvabel zijn of omdat men hen niet kan bereiken omdat het adres niet gekend is. Dat neemt niet weg dat, hoewel de reglementering niet direct wordt gehandhaafd, het bestaan ervan **symbolische, zelfs gewelddadige pressiemiddelen** legitimeert om bedelaars uit de openbare ruimte te verwijderen.

4.2 Kamperen in de openbare ruimte

De regelgeving die kamperen in de openbare ruimte verbiedt is van toepassing voor tenten: *"Ja, [het verbod op kamperen] is het verbod om een tent op te zetten. Meestal betreft het*

*bedelaars, of anders **rondtrekkende personen**. Als onze gemeenschapswachten dit opmerken, gaan ze rechtstreeks met de mensen praten, maar in bijna alle gevallen kennen ze hen. Ze worden eraan herinnerd dat ze hun tent niet mogen opzetten en zo. Soms is dit aan de rand van de stad, aan een uitrit van de Ring of zo. We werken ook samen met de opvoeders van het OCMW, die zich echt om dit soort publiek bekommeren. En dus nemen we elke keer contact met ze op. Ze zijn wel niet met veel, ze kunnen dus niet alles bijhouden, ook al weten ze waar de tenten zich bevinden. Dus voilà. Alle informatie hierover wordt doorgegeven aan de opvoeders van het OCMW, zodat zij het kunnen overnemen. We houden ons vooral bezig met de melding" (Interview nr. 12).*

We zien dat de reglementen die kamperen verbieden effectief gericht zijn op het gedrag van mensen die geen vaste verblijfplaats hebben en die ergens een tent opzetten. De gemeenschapswachten hanteren echter een pragmatische aanpak door de mensen eraan te herinneren dat kamperen verboden is. Het betreft meestal mensen die ze al kennen. De kampen worden gemeld aan de opvoeders die verantwoordelijk zijn voor de sociale ondersteuning van dit publiek. Het belangrijkste doel van de gemeenschapswachten is om kampementen te rapporteren, niet het strikt handhaven van een verbod.

Maar ook als het reglement voor 'kamperen' niet strikt wordt gehandhaafd, biedt de SAC-regeling andere hefboomen die kunnen worden ingezet tegen een vestiging op ongewenste locaties. De regelgeving betreffende vuilnis, nachtelijke ordeverstoring, het zich ontlasten in de openbare ruimte of bij privépersonen zijn maar enkele van de problemen die kunnen worden gebruikt om bijeenkomsten op terreinen die daar niet voor bestemd zijn af te breken en die door de burgemeester in een besluit kunnen worden gebundeld. *"We hebben best nog veel rondtrekkende personen die zich vestigen in ongeautoriseerde zones. We hebben een terrein met toegang tot water en elektriciteit, maar het is vaak al gereserveerd voor bepaalde periodes. Er is een contactpersoon voor rondtrekkende personen die zich hiermee bezighoudt. Als stad zouden we dit aantal terreinen kunnen verhogen. Maar de kampen worden ontzet bij besluit. Je moet weten dat wanneer een groep zich op een terrein van de stad vestigt, dit zonder reden ontruimd kan worden, omdat het openbare weg is. Maar als het privéterrein betreft, moet je steeds klachten hebben betreffende hygiëne en gezondheid, rust of openbare veiligheid. Ze plaatsen bijvoorbeeld huisvuilzakken bij woningen van andere mensen of maken veel lawaai. Of, omdat ze geen toilet hebben, ontlasten ze zich in de tuinen van mensen. **Dus als we een groot aantal klachten hebben, zetten we ze op basis van een besluit van de burgemeester uit.** We gebruiken hiervoor dus niet het reglement rond kamperen, want voilà, 'zo hebben we het altijd gedaan', tussen aanhalingstekens. We leggen geen boetes op. Ook omdat ze geen vast adres hebben. Voor de tenten van daklozen staat het OCMW in met de hulp van straathoekwerkers. Ook daar leggen we geen boetes op, het sociale krijgt de bovenhand" (Interview nr. 12).*

4.3 Privatieve bezetting van de openbare ruimte

Het artikel over het privaat bezetten van de openbare ruimte werd in de interviews niet vaak aangehaald. Het werd vooral aangehaald voor het voorbeeld van de *beach flags*, een soort vlaggen die op het trottoir staan om de aandacht te vestigen op winkels: *"Je ziet ze overal in de gemeente. Het plaatsen van reclameborden op de openbare weg is echter helemaal niet toegestaan. Ik denk dat dit nooit gecommuniceerd is, je moest de reglementen lezen om dat*

te weten. [...] We hebben een informatiecampagne gehouden en nadien moest er een systeem voor sancties worden geïmplementeerd. We kregen veel betwistingen van handelszaken die probeerden te begrijpen waarom ze deze PV's hadden ontvangen. [...] We zaten geklemd tussen handelszaken die het verbod begrijpen en handelszaken die vertelden dat deze borden en vlaggen noodzakelijk zijn omdat ze in een zone aan het einde van de straat gelegen zijn. [...] Gaan we sancties opleggen door belastingen te heffen, door veel administratieve sancties op te leggen? Of een termijn van X maanden aanhouden? Hier werd besloten om meteen PV's uit te schrijven. Maar achterliggend was er het idee om handelaars te ondersteunen door te zeggen: 'ga naar de dienst economie, neem inlichtingen, als dit echt gerechtvaardigd is, is er een manier om (de GAS) te annuleren', enzovoort" (Interview nr. 4).

4.4 Consumptie van alcohol in de openbare ruimte

Deze misdrijven zien we geregeld bij mensen in een precaire situatie, vaak met verslavingsproblemen. Hoewel alcohol de gemeenschappelijke factor blijft, richt de toepassing van de regels zich vooral op zij die het meest zichtbaar zijn in de openbare ruimte.

4.4.1 Bij alcoholovertredingen is het gemakkelijk om op heterdaad te betrappen

Alcoholconsumptie in de openbare ruimte wordt **vaak aangepakt** door de gemeentediensten die verantwoordelijk zijn voor de GAS. In een Waalse gemeente is het nuttigen van alcohol verboden op het volledige gemeentelijke grondgebied: *"We hebben heel wat boetes voor alcoholgebruik. In het algemeen betreft het mensen die naar de winkel om de hoek gaan om een blikje bier te halen en op weg naar huis of naar vrienden hun blikje al openen en door de politie worden betrap op heterdaad. We hebben ook black spots, waar mensen op de stoep bij verkooppunten staan te drinken. Ze spreken daar af onder vrienden, maar ze maken veel lawaai en drinken op straat. Er is een verbod in de hele gemeente. Geluidsoverlast is niet altijd gemakkelijk te bewijzen, voor alcoholgebruik op de openbare weg is dat een pak gemakkelijker, in die zin dat de persoon in kwestie zijn blikje in de hand houdt [...]. Het is een overtreding waarbij over het algemeen dezelfde namen terugkomen. En meestal zien we dat mensen twee, drie keer geverbaliseerd worden en maar blijven doorgaan. En die dan, ongelukkigerwijs, elke keer als ze de patrouille tegenkomen, worden gevat. Het is de politie die verbaliseert, niet de vaststellers"* (Interview nr. 12).

Het alcoholverbod in de openbare ruimte kan worden bepaald door de **omstandigheden**: *"Bij evenementen en festiviteiten zijn er uitzonderingen op de gebruikelijke regels. Dus, bij het besluit dat we uitvaardigen voor het evenement, bijvoorbeeld de Fêtes de Wallonie, weten we dat mensen zullen drinken op de openbare weg, maar we zullen geen boetes geven. Maar we zullen vragen om herbruikbare plastic bekertjes te gebruiken, omwille van het gevaar van glas en het ecologische"* (Interview nr. 12). Alcoholconsumptie wordt hier gekoppeld aan netheid en niet zozeer aan een verbod op alcoholconsumptie als zodanig.

In Ottignies-Louvain-la-Neuve worden grote bijeenkomsten waar alcohol wordt gedronken streng gecontroleerd. Voorbeelden zijn *Les 24h Vélo*, het *Welcome Spring! Festival*, het *Bal des Busés* en het *Bal des Bleus*. Allemaal grote evenementen zoals die. Daar zijn we

toleranter. En voor Les 24h Vélo bijvoorbeeld zijn er ook speciale regels voor alle drinkbussen en zo. Alles is heel duidelijk gedefinieerd, om een kader te bieden, omdat we heel goed weten dat verbieden toch geen zin heeft. In feite is dat niet beheersbaar. Dus scheppen we een kader om ervoor te zorgen dat alles zo goed mogelijk verloopt" (Interview nr. 17).

We zien bijgevolg een **gedifferentieerde toepassing** van de GAS-regelgeving met betrekking tot de consumptie van alcohol in de openbare ruimte, afhankelijk van de vraag of die consumptie al dan niet plaatsvindt in het kader van een evenement met **een feestelijk karakter**.

4.4.2 Een groot aandeel gemarginaliseerde profielen bij de gebruikers

De gemeenschapswachten zien bij het drinkende publiek vaak bedelaars: *"Het is altijd hetzelfde publiek, d.w.z. de gebruikers, de bedelaars en het publiek van de centra voor nachtopvang. En dus grijpen we gewoon in om hen eraan te herinneren: 'dat mag je niet in het openbaar drinken'. Dus vragen we om het blikje weg te gooien of leeg te maken, dat soort dingen. [...] De interventie heeft dus meer betrekking op bewustwording, om hen te laten begrijpen wat wel en niet mag. Omdat de gemeenschapswachten dit soort publiek kennen, ze vertegenwoordigen 80%"* (Interview nr. 13). Hier blijkt dat gemarginaliseerde groepen meer kans lopen op een sanctie voor het gebruik van alcohol op straat, hoewel ze die sanctie zeker niet altijd krijgen (Interviews nr. 13 en 14).

In een Waalse stad zien we hetzelfde. Er worden plaatsverboden opgelegd aan mensen die niet zozeer precariteit met elkaar gemeen hebben als wel een probleem met alcohol: *"De gemene deler in deze dossiers is echt alcohol. Niet dat ze dakloos zijn, maar de alcohol"*. In het geval de hoorzittingen plaatsvinden, kunnen die soms ruimte openen voor een gesprek met deze mensen in grote problemen: *"De meerderheid heeft een verslavingsprobleem. We proberen hen te sensibiliseren, het gesprek aan te gaan: 'Is dit geen goed moment om de problemen aan te pakken? Misschien een ontwenningsskuur?'"* Sommigen zijn zich bewust van hun situatie: *"Er zijn er die heel goed weten dat ze een alcoholprobleem hebben. Ze vertellen het ons: 'Ja, ik heb geprobeerd te stoppen'. Maar ze zitten gevangen in een vicieuze cirkel. Ze moeten blijven voortgaan, blijven functioneren. Het is moeilijk om uit die cirkel te geraken"*. Deze kloof tussen wat ze meemaken en het GAS-mechanisme wordt ervaren als een impasse: *"Het is echt triest. We proberen vanuit menselijk oogpunt iets te doen. Maar vanuit administratief of juridisch oogpunt werkt dat niet. Er is echt een groot probleem"*. De beslissingen worden vervolgens geformaliseerd volgens de procedure, en passeren ook bij het college: *"Zij neemt beslissingen en dan gaat het dossier naar het college. Dat kan bevestigen, wijzigen of annuleren. Maar het college heeft nog nooit een GAS geannuleerd"* (Interview nr. 17).

4.4.3 Het alcoholverbod kan worden gebruikt om de verwijdering van mensen in precare situaties te rechtvaardigen

Volgens de vaststellers die we hebben ontmoet, viseert het verbod op het gebruik van alcohol op de openbare weg vooral mensen in zeer precare situaties – daklozen, leefloners

en/of verslaafden. Het doel lijkt niet zozeer sanctioneren, wat vaak niet uitvoerbaar blijkt, maar om deze praktijken onzichtbaar te maken in de openbare ruimte. Zoals hierboven al aangehaald, wordt de repressie beperkt door de precariteit van de betrokkenen: *"De meeste van deze mensen hebben geen papieren of zijn insolvent. Je kunt dus niets tegen hen doen. Het is ingewikkeld, ze hebben niets te verliezen, het kan ze dus niets schelen."* De vaststellers zullen hen dan wegbrengen, weg van drukke plaatsen: *"We vragen hen om niet te gebruiken voor de ogen van iedereen. [...] We proberen hen te begeleiden naar plaatsen die minder zichtbaar zijn, zelfs als dat betekent dat we het probleem gewoon verplaatsen"*. Het doel is dus om de sociale zichtbaarheid van de precariteit te beperken door mensen te vragen om niet te drinken op de openbare weg: *"Er zijn mensen die op straat leven, maar - het klinkt vreemd als je het zo zegt - toch een woning hebben, hoewel ze dus op straat leven. Dan zeggen we tegen hen: 'Waarom drink je niet gewoon thuis? Maar niet op de openbare weg, bij de ingang van het winkelcentrum!'" [...]. We begeleiden ze echt zodat het alcoholgebruik zo weinig zichtbaar en zo weinig storend mogelijk is"* (Interview nr. 14).

In Antwerpen is het gebruik van alcohol verboden in verschillende straten en op meerdere pleinen in het stadscentrum, waaronder de Groenplaats, een plein bij de Onze-Lieve-Vrouwekathedraal, een van de belangrijkste monumenten van de stad. P. werkt in de omgeving van de Groenplaats, bij een organisatie die daklozen begeleidt. Ze vertelt dat de Groenplaats regelmatig wordt bezocht door daklozen, die op het plein uit blikjes drinken: *"Het alcoholgebruik op de Groenplaats is een feit. Maar daar hangen nu twaalf bordjes die het gebruik van alcohol verbieden. Dat helpt deze mensen niet. Dat maakt niets duidelijk. Men gaat gewoon naar het volgende pleintje, richting Nationalestraat, nog geen honderd meter verderop"* (Interview nr. 5).

Voor P. is het verbod een 'hypocriete' maatregel, omdat op datzelfde plein jaarlijks een bierfestival wordt georganiseerd: *"Het stoot enorm tegen de borst, als je een bierfestival hebt op de Groenplaats, maar toch een alcoholverbod uitschrijft."* Dat valt niet te rijmen met elkaar" (Interview nr. 5). Deze contradictie benadrukt het feit dat de regels anders worden toegepast naargelang de populaties en evenementen die aanwezig zijn in de openbare ruimte, en dat de daklozen die deze ruimte dagelijks gebruiken onevenredig hard worden getroffen: *"Het verbod veroorzaakt puberaal gedrag bij mensen: 'Je verbiedt me dit te doen, dus ga ik het nog meer doen'. Het toont ook dat een verbod alleen niet effectief is. Mensen die niets te verliezen hebben, die zeggen: 'Schrijf je me morgen opnieuw een boete? En overmorgen nog één?' Wat leert hun dat?"* P. benadrukt het belang van een dialoog over geldelijke straffen (Interview 5).

4.5 Zich ontlasten in de openbare ruimte

Als een reglement melding maakt van het verbod om zich te ontlasten in de openbare ruimte, is dit meestal samen met het verbod op alcoholconsumptie. De belangrijkste overtredingen door daklozen zijn gelinkt met het verbod op alcoholgebruik en wildplassen, waarbij het een met het ander samengaat: *"Veel alcohol drinken betekent sneller moeten gaan plassen. Meer alcohol drinken betekent ook het zich minder aantrekken als mensen kijken. Vandaar komen er wel regelmatig boetes"* (Interview nr. 5). W., bijvoorbeeld, is voornamelijk om deze twee redenen beboet, in de buurt van het Astridplein, het De Coninckplein en het Sint-Jansplein (allemaal in de buurt van het Centraal Station van Antwerpen), (Interview nr. 5).

Bij studentenfeesten in Ottignies-Louvain-la-Neuve zijn er vaak overtredingen voor wildplassen die verband houden met het gebrek aan openbare toiletten en de onhygiënische staat van de toiletten in de clubs, waardoor jongeren - vaak onder invloed van alcohol - in de openbare ruimte plassen; er worden echter meer overtredingen vooral vrouwen vastgesteld, omdat die overtredingen als meer zichtbaar of 'flagrant' worden beschouwd: *"Je ziet het elke avond, er wordt niet veel geplast, maar ze verbaliseren er enkele, de gevallen die ze als extreem problematisch beschouwen [...]. En het zijn vooral vrouwen. [...] Omdat de toiletten vuil zijn, willen de meisjes niet op de toiletbril zitten"* (Interview nr. 17).

Bij de beslissing om een boete uit te schrijven kan rekening worden gehouden met 'verzwarende omstandigheden': *"Wie plast terwijl er schoolkinderen in de buurt zijn of als er nabij toiletten zijn... Dat zijn allemaal factoren die meespelen bij het bepalen van het bedrag van de boete"* (Interview nr. 12).

In andere gemeenten is men van mening dat deze dossiers beter geen gevolg krijgen: *"Ik ben niet speciaal voorstander van het beboeten van mensen die misschien niet de middelen hebben om iets anders te doen dan buiten plassen, omdat ze buiten leven en niet a fortiori de middelen hebben om een boete te betalen. Ik heb maar een paar dossiers gehad, maar het is een terugkerend thema. En loont het de moeite om deze categorie mensen te bestraffen? Het antwoord is waarschijnlijk ontkennend. Maar nu, om te zeggen, omdat je op straat bent, dat je je niets aantrekt van de reglementen en doet wat je wilt en ook wilt dat men je met rust laat, dat is toch... Maar persoonlijk meen ik dat aan deze dossiers beter geen gevolg wordt gegeven. Ik ben er geen voorstander van om deze mensen te vervolgen en een boete te geven, omdat het geen zin heeft"* (Interview nr. 25).

4.6 Aanplakking

Slechts in één gesprek, tijdens de verkiezingsperiode, werd het gebruik van het reglement voor het aanplakken van verkiezingsdrukwerk aangehaald. *"Het uitdelen van pamfletten en dergelijke valt onder alles wat te maken heeft met de verkoop van specifieke artikelen binnen 50 meter van werkloosheidsbureaus, onderwijsinstellingen of gebedshuizen. Dat is politiek. Ja, het staat vermeld in een bepaald hoofdstuk, soms moet je teruggaan naar de titel van de afdeling, de titel van het hoofdstuk, en daarom is er een dergelijk artikel ... Tijdens verkiezingsperiodes letten we daarop. Maar ja, in de meeste gemeenten zijn er ook tijdelijke reglementen voor alles wat te maken heeft met de verkiezingen en die voorzien dat heel specifiek. Het is dus soms wat overbodig, maar ik heb daar heel weinig dossiers van. Er was een tijd dat we veel wildplakkers hadden, dat er altijd en overal affiches werden aangeplakt. En dat ontsiert de gemeente soms wel. Maar we hebben daar een groot juridisch probleem, namelijk dat we alleen de persoon die de posters heeft opgehangen kunnen beboeten, en niet de verantwoordelijke uitgever. Die laatsten zullen ons vaak vertellen dat ze niet weten wie de affiches is komen ophangen, dat ze het niet zelf waren, dat het vrijwilligers zijn en dat ze hen niet kennen. Juridisch winnen ze dan elke keer. Er is nooit sprake van heterdaad, van iemand die aan het aanplakken is, het leidt dus vaak tot niets. Maar het is een plaag"* (Interview nr. 25).

4.7 Bijeenkomsten

4.7.1 Het verbod op bijeenkomsten wordt indirect gebruikt

Een aantal gemeenschapswachten geven aan dat ze niet worden ingezet voor bijeenkomsten op zich (Interview nr. 3). In plaats daarvan zal wel rekening worden gehouden met 'overlast' als gevolg van bijeenkomsten, via andere GAS-misdrijven: *"Het feit dat Blankenberge een eindstation dicht bij het centrum heeft, betekent dat er veel mensen aankomen, vooral bij warm weer. Dat is nu eenmaal zo, we zijn een toeristische stad, een stad voor gezinnen. Mensen komen met de trein en laten alles achter"* (Interview nr. 22). **Als strafbare feit wordt dus niet de bijeenkomst vermeld, maar eerder andere inbreuken (in dit geval afval) die kunnen voortvloeien uit de aanwezigheid van een menigte mensen.**

Ook in Anderlecht zijn bij lokale festiviteiten, religieuze feesten of voetbalwedstrijden potentiële overtredingen ook gelinkt met de overlast die gepaard gaat met deze bijeenkomsten, zoals parkeerovertredingen of zwerfvuil, dan met het verbod op bijeenkomsten zelf (Interview nr. 4).

4.7.2 Het verbod op bijeenkomsten wordt gebruikt afhankelijk van de mate waarin het evenement de 'openbare orde' schaadt.

In Charleroi wordt het artikel over manifestaties, vergaderingen en bijeenkomsten op de openbare weg gebruikt voor bijeenkomsten van liefhebbers van getunedede voertuigen: *"Mensen spreken een ontmoetingsplaats af. En daar verzamelen mensen die bezig zijn met tuning, die met hun auto's komen, met veel lawaai, en op bepaalde plaatsen kleine races houden, of de muziek op vol volume draaien, en dan heb je allemaal auto's die muziek op vol volume spelen. En dat verstoort de openbare orde, omdat het soms op de weg is, of op parkeerplaatsen. Dus de woningen in de buurt hebben er dan ook last van"* (Interview nr. 12).

In een Brusselse gemeente worden bijeenkomsten beoordeeld naargelang ze de 'openbare rust' schaden. Sommige bijeenkomsten worden bijgevolg niet beschouwd als een probleem voor de openbare orde: *"De meest recente bijeenkomst was een demonstratie van een vijftiental vrouwen die de MeToo-beweging wilden ondersteunen. Het reglement bevat een artikel dat bepaalt dat je voor manifestaties op het grondgebied van de gemeente toestemming moet vragen aan de burgemeester. Ze werden geverbaliseerd omdat ze geen toestemming hadden gevraagd. Maar ze verstoorden de openbare orde niet. Hun enige fout was dat ze geen toestemming hadden gevraagd. En dus heeft de politieagent beslist dit te verbaliseren. Ik heb toen 15 PV's gekregen voor een boete lastens personen. Ik stelde me dan echt de vraag of het de moeite waard is om een procedure te starten die tot een boete kan leiden. Ik vond van niet, omdat ik vond dat deze demonstratie alle bestaansrecht had en vooral geen enkele overlast had veroorzaakt. Maar ik wilde die ook niet zonder gevolg klasseren, omdat er een overtreding was begaan. Ik heb dan beslist om een waarschuwingsbrief te sturen: "We verzoeken u om bij een eventuele volgende manifestatie toestemming te vragen". En een volgende keer start ik dan wel een GAS-procedure. Ik vond dat ik daar een goede beslissing heb genomen, maar dat is mijn eigen inschatting"* (Interview nr. 25).

Andere bijeenkomsten kunnen echter als problematischer worden beschouwd: *"Ik had onlangs twee of drie pro-Palestina betogingen. Maar het is vaak hetzelfde probleem. Mensen houden die zonder toestemming. Als er echt sprake is van een verstoring van de openbare orde en er mensen zijn gearresteerd, dan zijn er soms andere geweldsmisdrijven of wat dan ook, maar in zulke gevallen gaat dat naar het parket. Voor dergelijke manifestaties is er bijna nooit toestemming gevraagd. Dat is best grappig, want dit soort dingen gaat vaak uit van een vereniging, en veel mensen kennen elkaar. En dan verdedigen ze zich allemaal op dezelfde manier. Ze nemen elkaars verdediging over. Ze sturen ons een bundeltje van tien pagina's over mensenrechten, individuele vrijheden en al de rest. Ze zijn erg goed georganiseerd en we krijgen altijd dezelfde verdediging. **Meestal hou ik het bij een eenvoudige waarschuwing. Het leidt niet vaak tot boetes. Maar als het drie of vier keer achter elkaar dezelfde persoon is, ben ik zo vrij om een boete uit te schrijven. Het APR vermeldt dat men om toestemming moet vragen... dat is de enige manier waarover we beschikken.** Maar het feit dat men aan de burgemeester toestemming moet vragen om te demonstreren is ook een politieke wens. Zo houden ze toezicht, is er een soort organisatie. Het is goed om te weten dat er op die plaats en dat moment een evenement wordt gehouden. Want soms voorzien we politieagenten voor de omkadering. En dat is ook voor het goed van het evenement. Dat is natuurlijk niet gericht tegen de mensen die demonstreren. **Spontane manifestaties die beginnen zonder dat de gemeente daarvan op de hoogte is, zijn soms wat vervelend omwille van de openbare orde**"* (Interview nr. 25).

Dit verschil in behandeling van bijeenkomsten wordt ook door de manifestanten zelf aangehaald. De mensen die we hebben besproken en die allemaal betrokken zijn bij verschillende vormen van mobilisatie, melden dat ze over het algemeen met respect werden behandeld tijdens demonstraties die verband houden met de klimaatcrisis, ook in de context van burgerlijke ongehoorzaamheidsacties. Anderzijds hebben deelnames aan antifascistische, feministische of pro-Palestijnse mobilisaties geleid tot uitgesproken vormen van repressie, gekenmerkt door dwingende politieacties zoals *kettling*³⁰ met uiteindelijk identiteitscontroles of administratieve aanhoudingen, vaak gevolgd door een GAS. Dit verschil in reacties vanuit de politie en de administratie, afhankelijk van de politieke inhoud van de demonstraties, roept ernstige vragen op. Het verschil suggereert dat de GAS kunnen worden gebruikt als een instrument voor politieke ontmoediging, dat bijdraagt aan gerichte onderdrukking van bepaalde maatschappelijke bewegingen die als meer storend of conflictgericht worden beschouwd. Alle mensen die we hebben ontmoet benadrukten dat de herhaalde GAS die ze hebben ontvangen, ertoe hebben geleid dat ze zijn gaan nadenken over hun betrokkenheid bij mobilisaties, niet uit politieke desinteresse, maar uit angst voor de financiële gevolgen. Het vooruitzicht van een opeenstapeling van boetes ten belope van honderden of zelfs duizenden euro's werkt als een krachtig afschrikmiddel en vormt uiteindelijk een bedreiging voor de daadwerkelijke uitoefening van het recht op betogen (Interviews nr. 11, 21 en 29).

³⁰Kettling: insluiten van grote groepen demonstranten zonder dat zij weg kunnen, al dan niet in een door henzelf verkozen zone van protest

4.7.3 Voor bijeenkomsten van 'jongeren' lijkt men andere repressiemiddelen dan de GAS te hanteren

Een jeugdadvocaat getuigt dat bij bijeenkomsten de problemen eerder **inbreukmakend**³¹ dan administratief van aard zijn: *"Ik denk aan een bijeenkomst die gelinkt was aan het WK. Er waren problemen geweest in de stad, het was op een dag dat Marokko speelde. En plotseling werden er vijftien jongeren gearresteerd en voor de rechter gebracht"* (Interview nr. 9).

Kortom, we begrijpen dat het artikel dat bijeenkomsten verbiedt vaak op **indirecte wijze** wordt gebruikt, door de 'geluidsoverlast' of het afval dat met deze bijeenkomsten gepaard gaat te bestraffen. Als dit reglement wordt gebruikt, wordt het verschillend toegepast afhankelijk van de omstandigheden, op basis van een inschatting van de mate waarin de openbare orde wordt geschaad, wat vragen doet rijzen over de criteria voor het bepalen van die mate.

4.8 Weigering om te voldoen aan de bevelen van politieagenten

Het 'weigeren om te voldoen aan de bevelen van politieagenten' vormt een gemengde inbreuk, die dus uitsluitend door politieagenten kan worden vastgesteld, tot groot ongenoegen van sommige gemeentelijke vaststellers: *"Als 's middags de scholen sluiten, dan is er altijd een grote drukte. Over het algemeen is er geen probleem als de toezichterstadswachten aan automobilisten vraagt vragen om zich correct te parkeren. Maar het gebeurt af en toe dat mensen heel goed weten dat de toezichtersstadswachten geen enkele bevoegdheid hebben, dat het geen politieagenten zijn, en dat ze weigeren hun identiteitskaart te geven"* (Interview nr. 13).

4.8.1 Het artikel wordt vaak gebruikt in combinatie met andere artikels uit GAS-reglementen

De 'weigering om te voldoen aan bevelen' wordt in het bijzonder vastgesteld in situaties met ook andere overtredingen, zoals drugsbezit, en betreft vooral een jongere populatie. Het gebruik van dit artikel door de politie lijkt ook een strategie om de verwerking van bepaalde misdrijven via de GAS-procedure te versnellen: *"Voor alles wat drugs betreft, waren we het mikpunt rond het Peterbosspark. En op alle pleinen van de gemeente wordt er veel gedeald. Onder een bepaalde hoeveelheid weet, onder een bepaalde drempel, blijft het bij een GAS, het is een gemengde overtreding. De politie gebruikt technieken om ervoor te zorgen dat de GAS verwerkt worden, omdat het parket al overstelpt is met dossiers. Om kleine overtredingen verwerkt te krijgen, zullen ze bijvoorbeeld een overtreding vaststellen, zoals een weigering om te voldoen aan een bevel, en dan specificeren dat er ook een paar zakjes drugs waren, om te proberen om het bedrag van de boete te verhogen. In plaats van te zeggen: "We stellen een PV op en sturen dat naar het parket, waar het mogelijk niet wordt verwerkt", sturen ze het naar de GAS. Het simpele feit van te specificeren dat de persoon niet alleen heeft geweigerd om te voldoen aan een bevel, maar ook een hoeveelheid drugs*

³¹Waarbij ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de beschuldigten ter sprake kwam.

bij zich had, kan het bedrag van de boete verhogen. En nu hebben we dus steeds meer PV's met twee artikels" (Interview nr. 4).

Ook in Charleroi leidt het niet voldoen aan een bevel van de politie tot PV's voor inbreuken op het reglement: *"Wanneer bevelen van een politieagent niet worden opgevolgd, is dit vaak niet de enige overtreding op het PV. Er is meestal een link met een gebrek aan respect. Iemand die zijn identiteitskaart niet wil geven. En bovendien de politieagent beledigt"* (Interview nr. 12).

4.8.2 Het niet opvolgen van bevelen betreft vaak minderjarigen

Voor Anderlecht wordt vermeld dat het niet opvolgen van de bevelen van politieagenten *"in 90% van de gevallen"* minderjarigen betreft (Interview nr. 4).

We begrijpen dus dat de weigering om mee te werken een overtreding is die de politie inroept en dat de frequentie waarmee dit artikel van het reglement wordt toegepast bij verschillende sanctionerende ambtenaren vragen oproept. De terugkerende combinatie van dit artikel met andere artikelen van het reglement verbaast en brengt ons bij de **hypothese dat dit artikel wordt misbruikt** om 'boetes op te leggen'.

5 GAS en personen in specifieke kwetsbare situaties

Dit deel belicht de manier waarop de toepassing van de GAS-reglementen botst met de criteria van leeftijd en sociale situatie. We starten met een analyse van hoe het afvalbeheer in de openbare ruimte een verschillende impact kan hebben op mensen in een specifieke kwetsbare situatie. Vervolgens brengen we een overzicht van de verzamelde reacties - via directe getuigenissen of via organisaties en verenigingen - bij een aantal betrokken profielen, in het bijzonder minderjarigen, jongeren en daklozen.

5.1 De sociale dimensie van afval in de openbare ruimte

In dit subgedeelte zullen we aan de hand van de getuigenissen zien dat het gebruik van GAS binnen dit domein de neiging heeft om een vorm van 'dubbele straf' nog te versterken, waarbij mensen door de aanvankelijke economische problemen extra worden blootgesteld aan administratieve vervolging.

Op het terrein rapporteren de vaststellers vergelijkbare situaties bij de profielen van mensen die hun afval op het verkeerde moment buitenzetten: *"Neem het voorbeeld van een oudere vrouw die bedlegerig is en waarvan het verzorgend personeel het vuilnis buitenzet. Moet men haar een boete geven?"* (Interview nr. 24). Een ander voorbeeld zijn kleine flatgebouwen zonder vuilnislokaal of ouderen of mensen met een handicap: *"In flatgebouwen zou de dienst stedenbouw een afvalruimte moeten voorzien. Die is er niet altijd. En dan zeggen mensen: 'Maar ik kan dat niet op het balkon zetten' of 'Ik heb geen kelder'. Ouderen die een beroep doen op gezinshulpen, en waarbij de gezinshulp in de voormiddag komt en dan al de zak buitenzet. En dan komen wij die dat verbieden: 'Maar nee, men mag de zak pas vanaf 18.00 uur buitenzetten.' 'Ah, maar hoe doe ik dat? Ik ben gehandicapt.' Dit zijn dus allemaal bedenkingen die mensen moeten kunnen aanbrengen. [...] Ik zeg aan de gemeenschapswachten dat ze dit soort situaties altijd moeten terugkoppelen"* (Interview nr. 13).

5.1.1 Voor sommigen zijn huisvuilzakken onbetaalbaar

Ook externe factoren kunnen een impact hebben op het afvalbeheer, zoals de prijs van huisvuilzakken: *"Uiteraard hebben we mensen die het financieel moeilijk hebben en zich geen huisvuilzakken kunnen veroorloven. Zo'n zak kost € 1,70, bijna € 2, en dat is behoorlijk veel als je krap bij kas zit. Tel daar nog de jaarlijkse milieubelasting bij van om en bij de € 80 en je begrijpt dat dat voor sommige mensen zwaar doorweegt. Wat gebeurt er dan? Sommigen proberen te besparen door bijvoorbeeld zakken bij de Aldi of Lidl te halen en hun afval ergens illegaal te dumpen"* (Interview nr. 22). Deze vaststelling wordt bevestigd door de getuigenissen van vaststellers, die wijzen op de link tussen armoede en overtredingen op het gebied van nethheid: *"Helaas zien we meer inbreuken in bepaalde wijken waarvan we weten dat er meer kansarmen wonen. Mensen in een financieel moeilijke situatie kopen vaak goedkope zwarte huisvuilzakken in plaats van de huisvuilzakken van Tibi. Een rol met tien huisvuilzakken van Tibi kost € 12 of € 13. Terwijl een rol zwarte zakken € 2 kost, of zelfs minder. In deze dure tijden is de rekening snel gemaakt"* (Interview nr. 14).

In een bepaalde gemeente zijn het de ouderen die geneigd zijn om de vuilnisbakken van de gemeente te gebruiken voor hun huishoudelijk afval: *"We zien ook een heel ander fenomeen: senioren die er een hobby van maken. Dat lijkt dan niet zozeer uit financiële nood, want die mensen wonen vaak in duurdere buurten, aan de Zeedijk of aan de Jachthaven, in appartementen die niet bepaald goedkoop zijn. Misschien is hun pensioen niet toereikend, of willen ze gewoon besparen? Wat doen ze? Ze gaan wandelen met een handtas gevuld met afval van thuis. Soms stoppen ze het afval zelfs in een lege fles of rollen ze het op in krantenpapier, zodat het lijkt alsof het iets onschuldigs is. Ze knippen die fles open, stoppen het afval erin, maken het mooi rond, en hup, dat verdwijnt dan onderweg in een gemeentelijke vuilnisbak. Ze zijn daar heel vindingrijk in. Onze vaststellers - die een sleutel hebben van die vuilnisbakken - treffen daar soms echt verrassende dingen aan: een opgerolde krant die een afvalpakket blijkt te zijn, of een plastic fles die tot boven gevuld is met huishoudelijk afval - etensresten, eierdoppen, van alles wat. Als je op vrijdagochtend tussen 10 en 12 uur ergens langs de weg naar de markt gaat zitten, dan garandeer ik dat je er minstens tien betrapt. Vooral oudere mensen, de handtas open en hup in de vuilbak. Senioren die alle tijd hebben om systemen te bedenken om hun afval kwijt te raken..."* (Interview nr. 22).

Merk ook op dat de prijs van huisvuilzakken sterk verschilt van gemeente tot gemeente, waardoor er een ongelijke behandeling ontstaat afhankelijk van waar iemand woont.

In Brussel kost een zak van 30 liter voor restafval € 0,10, of ongeveer € 5,20 per jaar voor een koppel dat één zak per week buitenzet. In het Waalse en Vlaamse Gewest varieert deze prijs meestal tussen € 0,50 en € 1,25 om ook de beheerskosten te dekken. In Knokke of Mechelen bijvoorbeeld kan de kost voor dezelfde frequentie oplopen tot € 65 per jaar, dus meer dan twaalf keer duurder. Deze bedragen worden vaak nog aangevuld met jaarlijkse forfaitaire belastingen, die ook sterk variëren: in Wallonië bedraagt deze gemiddeld € 66 per inwoner.³²

Deze verschillen weerspiegelen niet noodzakelijk een verschil in de kwaliteit van de dienstverlening, maar zijn het resultaat van lokale politieke beslissingen. Die zorgen voor een ongelijke toegang tot een publieke basisdienst, afhankelijk van de regio en de levensstandaard.

5.1.2 Conflicten in het gebruik van de openbare ruimte en regelgeving

In de beoordeling van gedrag dat in de openbare ruimte wordt geaccepteerd, is een onderscheid tussen verschillende gemeenschappen nooit ver weg, vooral als daarbij afval wordt geproduceerd: *"In Kuregem zijn de inwoners (Belgen en 2e generatie Marokkanen) erg geïrriteerd over de Roma, Syriërs en Bulgaren, die 's avonds laat het Clemenceauplein innemen, lawaai maken en pipa's [zonnebloempitten] op de grond gooien. Er zijn zeer regelmatig klachten"* (Interview nr. 1).

In Antwerpen controleert de politie op bepaalde tijdstippen regelmatig de openbare pleinen in Borgerhout: *"De jongeren eten zonnepitten en laten hun afval liggen. De politie komt en*

³²Françoise Walravens. "Qualité et prix de vos sacs-poubelles : une arnaque ?" . *rtbf actus*. 04/04/2016.
<https://www.rtbf.be/article/qualite-et-prix-de-vos-sacs-poubelles-une-arnaque-9259924>

geeft hun een boete". Een straathoekwerker geeft aan dat de frequentie varieert: *"Er zijn maanden dat hier geen politie komt. Controles vinden meestal plaats in de zomer. Dan is de politie op de fiets en is het gemakkelijker om te zien wat er hier gebeurt."* Hij wijst er ook op dat de politie tijdens de Ramadan regelmatig langskomt: *"Tijdens de Ramadan komen de jongens 's avonds laat samen. Dat zijn wel de momenten dat de politie komt langsrijden, even komt kijken. Maar wij proberen ook met de jongeren te praten om alles proper houden, om te vermijden dat ze een boete zouden krijgen. Maar soms gebeurt het wel dat er incidenten zijn en dat ze een boete krijgen"* (Interview nr. 6). Deze verhoogde aandacht van de politie tijdens een religieuze periode doet de vraag rijzen of er sprake is van een indirecte gedifferentieerde behandeling gelinkt met religieuze overtuiging.

Achter het discours over netheid en veiligheid schuilt volgens de sociale werkers die we hebben ontmoet een vorm van 'sociale schoonmaak' die gericht is op het weren van mensen die als ongewenst worden gezien, zoals daklozen: *"Uiteindelijk zijn de belangrijkste vastgestelde inbreuken bij mensen in precare situaties het gebruik van alcohol op de openbare weg en het bedelen op de verkeerde dag, en dan vooral in het stadscentrum, we zien dit minder in de rand [...]. De vraag is dan in hoeverre deze regelgevingen zijn ingesteld om de openbare veiligheid te garanderen of om bepaalde bevolkingsgroepen in het stadscentrum onzichtbaar te maken"* (Interview nr. 18).

Daarnaast is er een duidelijke toename van het aantal repressieve maatregelen. Dit lijkt te wijzen op een soort logica om bij bepaalde belangrijke momenten een grotere controle te houden over de publieke ruimte, zoals bij naderende verkiezingen: *"Een week voor de verkiezingen worden ze agressiever. Ze willen de stad schoonmaken, ze willen dat we verdwijnen [...]"* (Interview nr. 19). Of ook nog bij officiële publieke evenementen: *"De repressie neemt toe in de aanloop naar de verkiezingen [...]. We merken ook een sterkere aanwezigheid bij inhuldigingen of publieke manifestaties"* (Interview nr. 18).

5.2 Mensen in economisch precare situaties en GAS

Het systeem van de GAS-boetes lijkt ontoereikend voor mensen in economisch precare situaties. De boete is immers bedoeld om iemand die een overtreding heeft begaan ervan te weerhouden deze opnieuw te begaan. Volgens de directrice van een organisatie die met daklozen werkt, hebben boetes in het bijzonder bij daklozen geen enkele ontradende functie: *"Bij mensen op straat functioneert dat niet zo, zeker voor zij die veel op straat vertoeven. Het vraagt een specifieke aanpak, geduld, het herhalen, het goed uitleggen. En bovendien, als je op straat leeft of geen vast adres hebt, komen de GAS-boetes niet bij je in de bus terecht. Je negeert ze, of brieven worden niet opengedaan, enzovoort"* (Interview nr. 5). Mensen in een re-integratietraject geven dan weer het visitekaartje van de organisatie als referentieadres en de organisatie probeert dan de boete te laten kwijtschelden als mensen niet over de nodige middelen beschikken om ze te betalen. Een andere organisatie haalde eveneens de ineffectiviteit van de sanctie aan: *"In de praktijk komt de procedure bij een aanhouding vaak neer op een snelle woordenwisseling, gevolgd door een berisping of verwijdering uit de betreffende zone. Sommige politieagenten zijn begripvoller, terwijl andere de sancties strikter toepassen"* (Interview nr. 18).

Het vooruitzicht van een grote schuld beangstigt mensen die mogelijk in aanmerking komen voor een woning. W. ontving per post € 1.300 aan GAS-boetes op het moment van domiciliëring. De organisatie die hem begeleidde is erin geslaagd om voor W. de boete om te zetten in een alternatieve sanctie, in het bijzonder een taakstraf waarbij hij het gebouw heeft geschilderd (Interview nr. 5).

Wanneer geconfronteerd met de ineffectiviteit van de GAS en wanneer de aanwezigheid van bepaalde personen als te problematisch wordt beschouwd, kunnen gemeenten beslissen om het repressieniveau te verhogen door plaatsverboden uit te vaardigen via een besluit van de burgemeester. Dat blijkt redelijk effectief voor de specifieke locatie: *"Dikwijls werkt dat goed. Maar het probleem wordt wel gewoon verschoven. Je kunt immers niet de toegang tot het volledige grondgebied verbieden"* (Interview nr. 17).

5.3 Daklozen en GAS

5.3.1 Een legitimatie van de uitsluiting

Tegenover daklozen lijken de GAS te worden gebruikt als een symbolische hefboom, niet om een soort verboden gebruik van de openbare ruimte formeel te sanctioneren, maar om uitsluitende en ontradende praktijken te rechtvaardigen. Hoewel daklozen, die doorgaans insolvelabel zijn, dus ontsnappen aan de klassieke bestraffende logica, suggereren de verzamelde getuigenissen dat de GAS worden gebruikt voor het legitimeren van een informele repressieve behandeling, die soms gewelddadig kan zijn (bedreigingen, vernedering, enz.): *"Ze weten dat we insolvelabel zijn, dus sanctioneren ze ons op andere manieren: door ons te vernederen, te slaan, af te wijzen. Ze willen gewoon dat we verdwijnen"* (Interview nr. 19).

De verzamelde getuigenissen illustreren een logica van sociale diskwalificatie waarbij alleen al het feit dakloos te zijn in de ogen van bepaalde politieagenten een gedifferentieerde - en soms ontmenselijkende - behandeling rechtvaardigt. De administratieve boete wordt zo eerder een intimidatiemiddel in plaats van een echt regelgevingsinstrument, een instrument dat niet efficiënt is, maar zware symbolische gevolgen heeft.

5.3.2 De GAS kunnen worden gebruikt om overlevingsgedrag te onderdrukken

Het gebruik van bepaalde GAS kan leiden tot het onderdrukken van gedragingen die noodzakelijk zijn voor het dagelijkse overleven: slapen, urineren, samenkomen, drugsgebruik in de openbare ruimte bij gebrek aan alternatieven: *"Men verbiedt ons om te bedelen, buiten te slapen of samen te komen. Maar wat stelt men ons in de plaats voor? Niets. Ze verjagen ons uit de stadscentra, maar zonder oplossing. En als je protesteert, krijg je een boete die je nooit zult kunnen betalen. Dat is een vicieuze cirkel"* (Interview nr. 19).

De hier beschreven realiteit is die van een structurele val, waarbij de aanwezigheid in de openbare ruimte - bij gebrek aan beter - zelf het motief voor een sanctie wordt. De basisvoorwaarden van het menselijke leven kunnen moeilijk of zelfs ontoegankelijk worden gemaakt, zoals blijkt uit getuigenissen van daklozen en een lid van een daklozenorganisatie:

- Op straat urineren bij gebrek aan toegankelijke toiletten: *"We hebben grote moeite om toegang te krijgen tot toiletten, je hebt wel het stadhuis, het vroegere ziekenhuis, de kathedraal ... Bij het station is dat minder het geval, maar zelfs bij het stadhuis en zo gelden er openingstijden en niet elke plek is evident. Soms krijgen we de code voor het toilet. En nog niet eens iedereen, want daklozen zijn toch geen mensen meer [...]. Toen ik naar binnen ging om naar het toilet van de Quick te gaan, had ik nog niet eens de tijd om de deur dicht te doen of ik werd al weer buiten gegoooid [...]. Je hebt hier niets te zoeken, want je bent dakloos"* (Interview nr. 19). Bij alle onderzochte gevallen bevestigen de gemeentelijke actoren dat er te weinig of helemaal geen openbare toiletten zijn.
- Buiten slapen omdat er geen bedden beschikbaar zijn: *"Daklozen staan dagelijks voor uitdagingen wat het beheer van hun goederen betreft. De tenten worden vaak op onopvallende plaatsen verstoppt, maar kunnen in beslag worden genomen of worden vernietigd door de politie of door omwonenden. Sommige burgers, die niet willen dat er in hun buurt kampementen worden opgezet, deinzen er niet voor terug om deze geïmproviseerde plaatsen te vernielen door ze in brand te steken of ze in te smeren met producten waardoor ze onbruikbaar worden"* (Interview nr. 18).
- Alcohol- of drugsgebruik gelinkt aan een onbehandelde verslaving: *"Het gebruik van alcohol in de openbare ruimte is ten strengste verboden. Als iemand wordt betrapt op drinken, moet hij dat glas onmiddellijk legen. Bij recidive kan 12 uur politiehechtenis worden toegepast"* (Interview nr. 18). Een gemeenschapswacht getuigt: *"Bij een drugsverslaafde weet je heel goed dat je die niet zult kunnen beletten om te spuiten. Het is een verslaving, een verslaafde gebruikt wat er ook gebeurt, zelfs voor de deur van een slagerij of winkel. Hetzelfde geldt voor alcohol: sommige mensen zeggen dat als ze niet drinken, ze omvallen. Sommigen beginnen te huilen, omdat ze die alcohol nodig hebben. Met GAS-boetes los je niets op, je verplaatst het probleem alleen naar een plek een eindje verderop"* (Interview nr. 14).
- Bij gebrek aan andere bronnen van inkomsten om de kosten van het leven op straat te dragen, is bedelen de enige optie: *"Op straat leven is extreem duur. Elke basisbehoefte, zoals eten, zich wassen of een openbaar toilet gebruiken, houdt een financiële uitgave in. En doordat daklozen geen opslagruimte hebben, moeten ze eten in kleine hoeveelheden en vaak tegen hogere prijzen kopen. Dat zijn dingen die het grote publiek vaak niet weet"* (Interview nr. 18).
- Zich samen ophouden in een openbare ruimte, zonder andere plek om samen te komen of zich terug te trekken. Daar komt nog bij dat men steeds moeilijker toegang krijgt tot ruimten waar men gewoon kan schuilen: centrale zones, vaak geprivatiseerd en ontworpen voor commercieel gebruik, worden ontoegankelijk voor daklozen, die de facto worden uitgesloten van de drukste delen van de stad, ook al kunnen ze nergens anders heen. In Charleroi bijvoorbeeld wordt het winkelcentrum Rive Gauche, een omvangrijke privéruimte, nauwlettend in de gaten gehouden en worden daklozen er snel buitengezet, soms zonder dat hen enige inbreuk kan worden aangewreven (Interviews nr. 18 en 19).

In plaats van een oplossing te zijn voor de economisch meest precare groepen, zullen de GAS eerder bijkomende obstakels opwerpen die de moeilijkheden waarmee ze kampen nog verergeren.

5.4 Minderjarigen en GAS

Het is belangrijk te benadrukken dat dit deel uitsluitend betrekking heeft op minderjarigen. Het thema 'jongeren', zowel minder- als meerderjarigen, zoals de categorie vaak door de geïnterviewden werd aangeduid, zal in het volgende hoofdstuk worden behandeld.

5.4.1 Vergelijkbare profielen in de bemiddelingen voor GAS voor minderjarigen

Een advocaat die gratis rechtsbijstand verleent aan minderjarigen geeft aan dat ze bij de jeugdrechtbank een breed scala aan profielen ziet: *"Bij de jeugdrechtbank zie je alle soorten persoonlijkheden, alle sociale klassen. Maar het is duidelijk dat de 'vierde wereld' ruimer vertegenwoordigd is in de jeugdrechtbank, omdat mishandeling gemakkelijker wordt opgemerkt als het kind daarnaast ook vuil is, zijn boterhammen voor 's middags niet bijheeft, enz. Allemaal dingen die zich meer voordoen bij economisch precare groepen. Maar we zien er ook zeer welgestelde mensen. Omdat bewezen is dat mishandeling in alle milieus voorkomt"* (Interview nr. 9).

De advocaat vertelt het volgende over het profiel van de minderjarigen die ze ziet bij GAS-bemiddelingen: *"Bij de minderjarigen die een GAS krijgen, betreft het 99% jongens. Ze wonen bijna altijd in een sociale woning, hebben een alleenstaande moeder. De jongere doet een beetje wat hij wil, heeft geen buitenschoolse activiteiten en doolt wat rond, waardoor hij regelmatig de politie tegenkomt. Het betreft min of meer altijd dezelfde overtredingen. De jongeren worden aangehouden voor rondhangen bij de ingang van hun gebouw, spugen, een sigarettenpeuk op de grond gooien, wildplassen ... allemaal dingen die je eerder doet als je op straat rondhangt. De plaats van inbreuk zijn dan gebouwingangen of parken"* (Interview nr. 9).

De advocaat benut regelmatig de slechte kwaliteit van de PV's om de procedure te laten afsluiten: *"Ik heb regelmatig verkregen dat de procedure niet eindigt met een waarschuwing, wat zou betekenen: 'de jongere heeft het feit gepleegd, maar er wordt geen boete opgelegd'; maar dat het daarentegen eindigt met een 'verval van de strafvordering'. Als advocaat ben je immers aangesteld voor alle jongeren die op dezelfde dag in bemiddeling zijn. Soms betreft het jongeren die samen waren op het moment van de feiten en merk je dat de PV's dezelfde paragraaf bevatten die werd gekopieerd, en dat er vier keer staat 'we ondervragen de jongere die ons antwoordt als volgt'. En dat is natuurlijk niet erg geloofwaardig (lacht). Als je dus een beetje aandachtig bent, kan je er vaak gewoon op wijzen dat de jongere moet kunnen worden geïdentificeerd, dat de feiten gepersonaliseerd moet zijn, dat de inbreuk gedetailleerd moet kunnen worden, zodoende"* (Interview nr. 9).

5.4.2 Er wordt weinig juridisch advies ingewonnen voor de GAS voor minderjarigen

De organisaties voor juridische hulp worden zelden geraadpleegd over de GAS: *"We worden niet vaak gecontacteerd over de GAS. Slechts één keer werd ik gecontacteerd door een*

jongere die met een groep vrienden een politieagent had beledigd. De politieman had hem gezegd: 'Ik ga je een boete geven van € 350'. De jongen wilde weten of dat waar was. Ik heb hem verteld dat het maximumbedrag voor minderjarigen € 175 is en dat de brief per post zou worden verstuurd. De jongen vroeg me dan wanneer de brief zou toekomen, omdat hij bang was dat zijn ouders de brief zouden zien. Ik heb hem het nummer van het dichtstbijzijnde politiebureau gegeven zodat hij daar kon informeren naar de termijnen voor het versturen van de GAS" (Interview nr. 9).

Meerdere organisaties hebben ook geantwoord dat het onderwerp niet aan bod kwam in hun consultaties, en sommigen waren niet direct op de hoogte van het bestaan van specifieke wetgeving voor minderjarigen. De GAS-wetgeving is ook specifieke wetgeving waar niet alle jeugdrechtsadvocaten volledig thuis in zijn (Interview nr. 9).

5.4.3 De GAS voor minderjarigen vaak gebruikt bij dezelfde groepen

De verlaging van de leeftijd van de GAS voor minderjarigen lijkt er vooral te zijn gekomen op vraag van bepaalde gemeenten, voor overlast door specifieke groepen: "Als de wetgeving als resultaat heeft dat veel meer jongeren slachtoffer worden van een GAS-boete, dan zijn we verkeerd bezig. Dan zoeken we ze. Dat is niet de bedoeling. Dat is niet het geval. Die verlaging van de leeftijd van 16 naar 14 kon niet ineens ik weet niet hoeveel dossiers gaan opleveren. Maar dat is ook nooit gebeurd. Dat is een beperkt aantal gevallen. Ik moet zeggen dat we vaak dezelfde jongeren terugkrijgen. Dat er in bepaalde gemeenten of steden een groep jongeren het lastig heeft. Dat is ook de reden van de uitbreiding naar minderjarigen. Sommige steden wilden toch een stok achter de deur hebben. Of wilden toch iets kunnen aanpakken. Terwijl de parketten daar nog niks mee deden. Dat is de reden waarom die GAS-boetes voor minderjarigen er zijn gekomen. Het aantal dossiers van minderjarigen is heel beperkt. Maar je krijgt wel herhalingen" (Interview nr. 16).

5.4.4 Alternatieve praktijken die zwaar zijn of maar weinig worden besproken met minderjarigen

Volgens een jeugdadvocaat werkt het proces voor alternatieve bemiddeling goed bij minderjarigen, hoewel dat proces **zeer 'zwaar' kan zijn in verhouding tot de ernst van de feiten**: *"Ik vind dat de mensen die voor de gemeenten deze bemiddeling verzorgen, dat behoorlijk goed doen, vaak letten ze erop dat de jongere gehoord wordt, en dat maakt een echt debat mogelijk ... Ik vind het interessant dat er een proces aan gekoppeld is, dat ze de jongere aanzetten om zich gedurende twee seconden af te vragen wat hun daad betekent voor de buurt, in plaats van alleen maar een boete uit te delen waarbij ... Bij minderjarigen zijn het immers de ouders die de boete betalen, waardoor het organiseren van een dergelijk proces veel interessanter is, maar tegelijkertijd vind ik het persoonlijk soms een zwaar proces voor iets wat niet veel voorstelt. Neem nu spugen op de grond, dat is niet geweldig, maar stel dat dit in een park gebeurt, dan kan ik begrijpen dat de jongere niet dacht dat hier een PV van de politie op zou volgen. En als het dan een gemeente is die naast bemiddeling ook de ouders betreft, dan betekent dat twee afspraken waarbij je moet opdagen. Voor een keer spugen is dat misschien toch wel extreem" (Interview nr. 9).*

Bij de geïnterviewde jeugdorganisaties zijn de alternatieven nog steeds weinig bekend. Er werd slechts één voorbeeld aangehaald, dat van een [meerderjarige] persoon die een boete had gekregen voor zwerfvuil en die in plaats van de boete te betalen een werkstraf heeft gekregen waarbij hij vuilnis heeft verzameld in de straten van Deurne. Eén straathoekwerker plaatst echter vraagtekens bij de efficiëntie en aantrekkelijkheid van de werkstraffen zoals ze nu zijn opgezet: *"Niet iedereen is enthousiast over het idee om gratis te werken. Bovendien worden de voorwaarden en omstandigheden, zoals het type werk, het uur en de plaats, door de autoriteiten bepaald en wordt er niet altijd rekening gehouden met de uitdagingen van de jongere. Een jongere die bijvoorbeeld moeite heeft om vroeg op te staan voor school, kan moeite hebben met een werkstraf waarbij hij heel vroeg 's ochtends moet starten"* (Interview nr. 6). De geïnterviewde suggereerde dat het ideaal zou zijn als justitie en de minderjarige samen zouden overleggen over de voorwaarden van de taakstraf om deze werkbaarder te maken. Hij merkt echter op dat justitie de zaken niet altijd te gemakkelijk wil maken. Hij wijst er anderzijds ook op dat als de werkstraf te aantrekkelijk zouden zijn, zoals 50 uur voetbal, dit niet het gewenste educatieve effect zou hebben. Het is daarom noodzakelijk dat zij een zekere gestrengheid behouden, zodat de minderjarige zich bewust wordt van zijn daden. *"Ik heb ook veel jongens die eerlijk zijn, veel jongens tegen wie de ouders zeggen 'doe maar'. Maar er moet wel iemand zijn die een beetje de jongens vastpakt, dan is dat meestal de politie of justitie die zegt van 'jongens, hallo, beetje wakker worden'"* (Interview nr. 6).

5.5 'Jongeren' en GAS

Zelfs voor de jeugdorganisaties die we hebben ontmoet, kan de aanwezigheid van rondhangende 'jongeren' worden gezien als een probleem dat moet worden aangepakt door de jongeren van straat te halen. Deze reflexen, hoewel ze een zekere bescherming inhouden, tonen ook de manieren waarop impliciete normen voor het gebruik van de openbare ruimte geïntegreerd zijn, en tonen in welke mate het 'buiten rondhangen' de oorzaak zou zijn van problemen die zich zouden kunnen voordoen met betrekking tot de GAS. De 'jongere' wordt dan een zwevende betekenaar om groepen aan te duiden die worden gezien als een bedreiging voor de openbare rust, veiligheid of sociale cohesie. Door deze mobilisatie kan men op veiligheid gerichte interventies naturaliseren en ze tegelijkertijd depolitiseren door ze los te koppelen van de dimensies klasse, ras of gender. Boetes kunnen echter een criminele spiraal op gang brengen voor 'jongeren' in preciaire situaties.

De eerste boete kan een grote impact hebben op 'jongeren'. Voor 'jongeren' uit gezinnen met een laag inkomen, met soms veel kinderen, kan het betalen van een boete tot financiële problemen leiden. Bovendien bestaat het risico dat ze in een spiraal van delinquentie terechtkomen, zoals blijkt uit deze getuigenis van een straathoekwerker: *"Zelfs als dit niet het gedrag van de meerderheid zal zijn, kan het gebeuren dat jongeren zeggen: 'Ik moet snel de boete betalen, want dat moet binnen 14 dagen betaald zijn', en dan beginnen ze met de verkoop van drugs, stelen ze om dat bedrag dan snel... Maar zo zie je vaak jongens die beginnen met verkeerde dingen te doen door de boetes die ze hebben gekregen. Als ze geen boetes hebben, hebben ze geen geld nodig, en dan gaat alles goed. Door de boete moeten ze zo snel mogelijk geld verdienen en slaan ze de verkeerde weg in en blijven ze verkeerde dingen doen"* (Interview nr. 6). Een eerste boete kan dus een vicieuze cirkel op

gang brengen die leidt tot crimineel gedrag om snel het geld te hebben dat nodig is om te betalen.

De GAS-boete kan ook een eerste contact met de politie betekenen, dat vervolgens kan intensiveren. Het begint met een contact voor een inbreuk gelinkt met netheid. Later gaan de 'jongeren' cannabis roken en worden ze vaker gecontroleerd, krijgen ze een boete voor drugsbezit, enz. *"Dan is er connectie met de politie en dan gaat dat verder en verder en verder"* (Interview nr. 6).

In een Antwerpse organisatie, een algemeen informatiepunt voor 'jongeren' van 14 tot 24 jaar, vertelt een maatschappelijk werkster dat de GAS maar een van de vele aangehaalde problemen zijn: *"Huibetalingsproblemen komen veel voor. Er zijn wel GAS-boetes, maar hun aantal is moeilijk te becijferen omdat er geen specifieke statistieken zijn."* Zij raamt dat er sinds het begin van het jaar (januari tot half februari) een drietal gevallen zijn geweest, wat duidt op een zekere regelmaat, hoewel deze niet precies kwantificeerbaar is. 'Jongeren' komen naar de organisatie met verschillende situaties die aanleiding kunnen geven tot een GAS-boete, zoals het weggooien van een blikje of wildplassen. Intern worden de GAS-boetes geclassificeerd bij de categorie van de financiële schulden. De bedragen van de GAS-boete worden vaak gezien als *"kleine bedragen naast de andere betalingsproblemen"* waarmee 'jongeren' worden geconfronteerd en die er vaak komen door een *"stapel onbetaalde rekeningen, vaak niet eens ongeopend"*. Het is dus duidelijk dat de GAS worden behandeld binnen in de bredere context van de financiële problemen van 'jongeren' (Interview nr. 8).

Voor 'jongeren' in precare situaties is het **initiële financiële gewicht** van de eerste boete daarom belangrijk, met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor hun latere parcours.

5.5.1 Betalen om niet geconfronteerd te worden met de politie

Als ze voor de keuze worden gesteld tussen het betalen van een boete en een werkstraf in het kader van een bemiddeling of gemeenschapsdienst, verkiezen sommige 'jongeren' om te betalen om een interactie met de politie en de vaststellers te vermijden. Hoewel dit gedrag gelinkt is met een persoonlijke voorkeur, kan het ook geïnterpreteerd worden als een gevolg van een gespannen relatie met de autoriteiten, mogelijk verergerd door het gevoel van ongelijke behandeling. Dit kan ertoe leiden dat 'jongeren' beslissen om geld te zoeken om hun boetes te betalen in ruil voor illegale diensten, wat dus een indirect gevolg is van het innen en beheren van de boetes. Twee straathoekwerkers leggen uit: *"En zo rol je er heel rustig in hé. Één keertje, dan twee keer en dat is dan niet alleen de anekdote voor de coronaperiode. Ik denk dat in wijken zoals deze en in Brussel, wanneer je niet meer op school zit, je er niet geraakt, je heel moeilijk je weg vindt op de arbeidsmarkt. En als je dan thuis zit met ouders die vaak ook moeten knokken om te overleven. Dan ga je niets vragen aan je ouders. Die zouden zeggen 'Ja, dat zijn je eigen boontjes.' En dan is de verleiding om in een illegaal circuit of in de maffiahandel terecht te komen heel hoog [...]. Een politieagent geeft dan **eigenlijk een ticket om de criminaliteit in te gaan**. 'Dus hier, alstublieft uw bonneke.' En hij krijgt dat bonneke. Die is bang om naar zijn ouders te gaan. Die gaat naar iemand in de buurt van wie dat hij weet dat die gaat helpen. Een goede vriend. 'Ah ja, hier is € 250.' Dat is niets voor hem, € 250, die zit de hele dag daaraan bezig. 'Hier is € 250, maar je moet wel iets doen voor mij. Hier zijn vijf pakjes. Verkoop die voor mij.' Ongelijkheid en*

kwetsbaarheid werken elkaar voor een stuk in de hand. Maar dat is ook niet zo bij iedereen, hè. Er zijn ook gewoon jongens die werken. Als die een GAS-boetes krijgen, dan betalen ze dat gewoon en klaar. En je hebt sommigen die ook gewoon naar hun ouders gaan. Er zijn wel betrokken ouders. En daar zie je, de ouders betalen dat wel. En dat kind krijgt dan straf. Wij zien die dan effectief ook niet komen gedurende een week. Dus je ziet wel dat ouders ermee bezig zijn" (Interview nr. 7).

5.5.2 Cameratoezicht en -identificatie

De grote aanwezigheid van bewakingscamera's in een dichtbevolkt district als Borgerhout heeft er een impact op 'jongeren'. Zij hebben het gevoel dat deze camera's vooral bedoeld zijn om hen te controleren en te sanctioneren in plaats van hun veiligheid te garanderen: *"Hier heb je camera's, maar stel dat morgen jouw fiets gestolen wordt, dan weet de politie niets. Maar als wij hebben gevochten, dan heeft de politie alles gezien. Daarom zeggen de jongens dat de camera's er daar alleen maar zijn voor hen. Niet om hen te helpen maar om hen in het oog te houden. Terwijl een camera er is voor de veiligheid, maar in de praktijk gewoon wordt gebruikt om te kijken"* (Interview nr. 6).

Voor op oudejaarsavond gebruikt de politie de camera's om 'jongeren' gemakkelijker te identificeren voordat ze overtredingen begaan met vuurwerk: *"Een paar dagen eerder komen ze [de politie] iedereen controleren, identiteitskaart, foto. Ze weten dan wie er in de wijk is: 'Ah, daar is Mohammed, daar is ...' Dan, als je later vuurwerk aansteekt, dan volgen de camera's je, dan komt de politie en weten ze al direct 'die met die blauwe trui', ze halen je uit de groep en het is gedaan. Die camera's houden dan alles in het oog. Ze weten precies wie ze moeten hebben"* (Interview nr. 6).

Een straathoekwerker meldde dat er een keer een camera kapot is gemaakt, dat de persoon werd betrapt en een boete van € 10.000 heeft gekregen: *"Niemand zal dat nog durven. Maar er blijven nog meer camera's komen. En er zijn ook tijdelijke camera's. Morgen kan er ook ineens een nieuwe camera staan, gewoon even voor één maand. Dan gaat die camera weg. Als ze in een bepaalde straat veel jongeren zien, als er veel passage is, dan plaatsen ze daar een tijdelijke camera. En als ze zien dat er ergens veel gebeurt, dan plaatsen ze een permanente, 'officiële' camera"* (Interview nr. 6).

5.5.3 De GAS dragen bij tot een verslechtering van de relatie tussen de politie en de 'jongeren'

Volgens een straathoekwerker volgt na overtredingen in Borgerhout sneller een sanctie dan elders, zoals in Schoten of Brasschaat, waar de politie als minder streng wordt ervaren: *"Als je in Borgerhout of Deurne iets verkeerd doet, krijg je sneller een boete dan als je iets verkeerd doet in Schoten of Brasschaat. 'Hier is het: 'Je moet een boete geven vóór dat die gaan luisteren'. Alles moet strak gevolgd worden"* (Interview nr. 6). Dat verschil is ook te zien in de reactie van de politie: *"Als er bijvoorbeeld hier iets gebeurt, komt de politie met veel meer mensen dan wanneer er iets gebeurt in Schoten. Daar komt er misschien één auto, als er hier iets gebeurt, komen er minstens vijf of zes auto's"* (Interview nr. 6).

De Covid-periode heeft een grote rol gespeeld in het gevoel dat 'jongeren' het doelwit zijn van de politie in Borgerhout, wat heeft bijgedragen tot een verslechtering van de relatie

tussen 'jongeren' en de politie en dat laat tot op vandaag sporen na (zie 220 Kader: 'Jongeren' tijdens de Covid-periode).

5.5.4 Een gebrek aan financiering voor binnenruimtes in dichtbevolkte volksbuurten

Drie straathoekwerkers vermelden de desinvestering van het huidige beleid in jeugdhuizen. Een van de jeugdhuizen heeft geen gebouw waarin zijn activiteiten kunnen plaatsvinden en beklemtoont de impact van dit gebrek aan investeringen. *"Zonder gebouw kun je de jongens niet van straat halen, zoals in 'kom even binnen, zit hier rustig, kijk wat televisie en kom hier wat chillen'. Die mogelijkheid is er niet"* (Interview nr. 6). Een ander voorbeeld is de plaatselijke sporthal, waar de organisatie geen toegang toe heeft. Hiermee geven de straathoekwerkers aan dat het zou helpen als er meer middelen beschikbaar zouden zijn, als de organisatie een gebouw zou kunnen hebben, de sporthal zou kunnen gebruiken of uitstappen naar de bioscoop zou kunnen organiseren, waardoor het mogelijk zou zijn om de 'jongeren' omkadering binnen te bieden en hun aanwezigheid op straat te verminderen, waardoor ook het risico op boetes en problemen zou afnemen. Door het gebrek aan ruimte en de hoge bevolkingsdichtheid worden ze gemakkelijker gezien als veroorzakers van problemen.

Het is opmerkelijk dat bij de jeugdorganisaties die we hebben ontmoet, de aanwezigheid van 'rondhangende jongeren' wordt gezien als een overlast die moet worden aangepakt 'door de jongeren van straat te halen'.

5.5.5 Kader: 'Jongeren' tijdens de Covid-periode

a) Dubbele standaarden tijdens Covid

Tijdens de coronapandemie hebben jongerenorganisaties de burgemeester van Antwerpen geïnterpelleerd over een in hun ogen gedifferentieerde behandeling van 'jongeren' uit de dichtbevolkte wijken van Deurne door de politie. Volgens twee straathoekwerkers werd er 'met twee maten en twee gewichten gemeten' voor de boetes voor 'rondhangende jongeren'. Ze bevestigen dat 'jongeren' in volksbuurten werden beboet, terwijl hetzelfde gedrag in chiquere buurten zonder gevolgen bleef: *"Wie ging er op de bon? Jongeren van het Kiel, jongeren in Deurne-Noord, jongeren uit 2060. Maar op hetzelfde moment waren er evengoed mensen op de Kaai of op plekken in het Antwerpse met een beter of een chiquer publiek zal ik maar zeggen hè. En die maakten zich ook constant schuldig aan hangen in groepjes, openbaar drinken, eten. En daar werd veel meer door de vingers gezien. Het wordt dan logisch dat jongeren op een bepaald moment zeggen dat ze keihard gevisieerd worden"* (Interview nr. 7). Hoewel er momenteel veel minder GAS-boetes worden uitgevaardigd en de *"boetes vaak gerechtvaardigd zijn wanneer ze worden uitgeschreven (om redenen zoals zwerfvuil), blijft de herinnering aan de gedifferentieerde behandeling tijdens de COVID-19-periode vandaag de dag bestaan"* (Interview nr. 7).

b) Het gevoel een doelwit te zijn van de politie

Tijdens de Covid-pandemie was deze strikte toepassing van de regels in Borgerhout bijzonder opvallend. Dagelijks werden er GAS-boetes opgelegd voor het niet naleven van lockdownmaatregelen: *"Iedereen kreeg GAS-boetes, het was dagelijkse kost"* (Interview nr. 6). Een jeugdorganisatie heeft als bemiddelaar geprobeerd om deze boetes te verlagen. Niettemin meldt de organisatie dat de politie partijdig was: *"Er werden soms feesten in de stad gehouden, die mensen werden gewoon naar huis gestuurd, ze kregen geen boete. Maar hier, hier kwamen jongens samen en kregen ze direct een GAS-boete. Dat was, tja... Discriminatie is een beetje een groot woord, maar de politie werd wel gestuurd met het bevel 'die buurt moet je...'. En dat is meestal politiek. Want hier in Borgerhout, in Deurne, houdt de politie de touwtjes vast. Die regeren dat"* (Interview nr. 6). Volgens deze straathoekwerker zou de hardheid van de politie in Borgerhout kunnen samenhangen met een hardnekkige perceptie van de buurt als problematischer dan ze in werkelijkheid is (Interview 6).

c) Deze perceptie een doelwit te zijn is na Covid blijven voortbestaan

De gevolgen van deze coronaperiode worden momenteel nog steeds gevoeld door de 'jongeren'. Veel boetes werden als oneerlijk ervaren, wat heeft bijgedragen aan een verslechtering van de relatie tussen de 'jongeren' en de politie: *"Door tijdens corona zodanig te smijten met GAS-boetes, werden de breuklijnen nog groter. Die periode lijkt misschien al een andere wereld, maar de jongeren zijn dat niet vergeten, snap je? Er zou dus de ambitie moeten zijn om terug op het preventieve pad te gaan, en de wijkteams doen echt wel hun best. Maar het is nog een lange weg, omdat je nog een hele doelgroep hebt die gewoon nog aan het herstellen is van die kwetsuur. Wij hebben collega's van de jeugdinterventie. Dat zijn echt maatschappelijke assistenten, sociaal werkers die echt in gesprek gaan met die*

jongeren en de ouders om te melden: 'hey wij zijn hier, we maken ons ongerust. We maken ons zorgen. Hoe kunnen we samen ervoor zorgen?' Daar zit je meer op dat preventief stuk. GAS-boetes, dat is met ambtenaren of politieagenten. Dus logisch dat de jongen zal zeggen: 'No way, ik betaal die boete wel want ik wil daar absoluut niks mee te maken hebben.' Je kunt dan zeggen dat ze bemiddeling of een boete kunnen kiezen, maar eigenlijk is dat een zeer repressieve en een zeer sanctionerende manier om met wat overlast om te gaan" (Interview nr. 7).

6 Besluit

Het onderzoek naar de praktijken in verband met de toepassing van gemeentelijke administratieve sancties maakt het mogelijk om onderliggende maatschappelijke en stedelijke uitdagingen van dit systeem aan het licht te brengen. Het laat zien hoe dit instrument voor ‘dagelijkse’ repressie past in een bredere dynamiek van beheer van de openbare ruimte, maatschappelijke verhoudingen en ongelijkheden. Deze kwalitatieve analyse had tot doel om de GAS-reglementen te toetsen aan de concrete toepassing ervan op het terrein. Zonder formeel juridische discriminatiebegrippen te willen inroepen, streefden we ernaar de elementen te bepalen die risico’s van ongelijke behandeling inhouden en waaraan kan worden gewerkt om de gelijke behandeling van het systeem te verbeteren.

6.1 ‘Overlast’, een vage en normatieve categorie

Het lijkt algemeen aanvaard dat bepaalde overtredingen vaker dreigen voor te komen in dichtbevolkte volkswijken, al betekent dit niet dat deze plaatsen of de inwoners ervan specifiek gevisieerd worden door het GAS-systeem. Dit toont aan dat het noodzakelijk is na te gaan waarom het ‘normaal zou zijn’ dat deze categorieën mensen een groter risico lopen een GAS opgelegd te krijgen.

Hoewel de term ‘overlast’ gangbaar is om de andere GAS dan stilstaan en parkeren aan te duiden, worden de categorieën ‘overlast’, ‘gebrek aan burgerzin’ en ‘hinder’ vaak door elkaar gebruikt door de gemeentelijke actoren die we hebben ontmoet. Dit wijst erop dat deze termen in de professionele communicatie banaal geworden zijn. De schijnbare vanzelfsprekendheid ervan mag echter het fundamenteel geconstrueerde en problematische karakter ervan niet verhullen. Het gebruik ervan verdient een kritische blik: deze categorieën, die op het eerste gezicht vanzelfsprekend of functioneel lijken, zijn maatschappelijke constructies die ertoe neigen machtsverhoudingen te normaliseren, maatschappelijke uitdagingen te verhullen en vormen van gedifferentieerde regulering te rechtvaardigen.

In de omzendbrief die uitleg geeft bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties van 22 juli 2014 wordt toegegeven dat “het begrip ‘overlast’ niet in de GAS-wet³³ wordt gedefinieerd”. Er wordt voorgesteld om terug te grijpen naar de definitie in een gelijkaardige omzendbrief van 1999, waarin overlast wordt omschreven 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 overschrijdt”³⁴. De nieuwe omzendbrief stelt: “Openbare overlast kan dan

³³22 JULI 2014. Omzendbrief waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=nl&lg_txt=n&type=&sort=&numac_search=&cn_search=2014072205&caller=SUM&&view_numac=2014072205f

³⁴Ministeriële omzendbrief OOP 30 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties. URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article.pl?language=nl&sum_date=2001-05-23&lg_txt=n&pd_search=2001-05-23&s_edite=&numac_search=2001000450&caller=&2001000450=&view_numac=2001000450f

ook beschouwd worden als lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid”³⁵. In 1999 had de Raad van State al gewezen op de onduidelijkheid rond een dergelijke definitie, en zelfs voorgesteld om ervan af te zien.³⁶

De beslissingscriteria die de sanctionerende ambtenaren hanteren om een overtreding als ‘overlast’ te kwalificeren, kunnen namelijk heel normatief zijn. De vaagheid van deze categorie biedt lokale autoriteiten manoeuvreerruimte om hun sanctiebevoegdheid in te vullen: door zich te richten op vaak onschuldige handelingen, herbenoemen ze die in het morele register van ‘het samenleven’, waardoor sociaal-economische of politieke kwesties worden verhuld.

In dat opzicht neigt de retoriek rond ‘overlast’ naar een criminalisering van armoede, marginaliteit of protest, waarbij aan bepaalde groepen de symbolische last wordt opgelegd van een te beteugelen sociale wanorde. Ze fungeert zo als een hefboom voor stedelijke normalisering, voor het herstel van rust en orde in de openbare ruimte en, eigenlijk, voor het creëren van een sociale orde die gepaard gaat met uitsluiting.

6.2 Het afvalbeheer weerspiegelt een bepaalde visie op de stad en de onderliggende maatschappelijke uitdagingen.

We hadden verwacht dat de relevante GAS van gemeente tot gemeente zouden verschillen, afhankelijk van de specifieke situatie in de gemeente. We hebben gezien dat de meerderheid van de vastgestelde overtredingen was opgenomen in een tiental artikelen van reglementen: sluikstorten, inclusief het weggooien van sigarettenpeuken, hondenpoep, het buitenzetten van huisvuil op het verkeerde moment of op de verkeerde plaats, het niet opvolgen van bevelen van politieagenten, honden niet aan de leiband en niet-reglementaire huisnummers. In het algemeen worden deze overtredingen door de meeste ondervraagde gemeenten vermeld. De variatiefactoren die konden worden afgeleid, lijken verband te houden met de stedelijke dimensie van de steden, die door de hogere bevolkingsdichtheid met meer afval te maken krijgen³⁷.

Het is echter moeilijk om de afvalbeheerpraktijken los te koppelen van de vertaling ervan in de prioriteiten van het gemeentelijk beleid. Het repetitieve karakter van deze overtredingen, het feit dat het vaak over dezelfde types afval gaat en dat er welbekende plaatsen zijn waar altijd afval te vinden is, doen vragen rijzen over de doeltreffendheid van deze repressieve maatregelen. Afvalbeheer is immers een problematiek waarvoor middelen worden ingezet van een reeks gemeentelijke, maar ook intercommunale, provinciale en gewestelijke actoren³⁸ en van politiediensten. Het feit dat er zoveel actoren betrokken zijn bij het

³⁵22 JULI 2014. Omzendbrief waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=nl&lg_txt=n&type=&sort=&numac_search=&cn_search=2014072205&caller=SUM&&view_nu_mac=2014072205f

³⁶Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, advies van de Raad van State, 1998-1999, 3 maart, 1999, De Kamer, nr. 2031/1, p. 20.

³⁷De differentiatiefactoren van de toegepaste overtredingen op basis van stedelijke-voorstedelijke-landelijke kenmerken van de gebieden worden systematischer getest in het kwantitatieve luik van deze studie.

³⁸Deze studie gaat niet in op de afvalophaling op gewestwegen. Het zou een aanvullende invalshoek kunnen zijn om gewestelijke praktijken ten aanzien van een gelijkaardig probleem met elkaar te vergelijken.

afvalbeheer roept vragen op over de relevantie van een repressief model om deze kwestie aan te pakken.

Het principe dat de vervuiler betaalt en dat wordt toegepast bij het openen van huisvuilzakken om de eigenaars ervan te kunnen identificeren, heeft waarschijnlijk een andere impact op mensen naargelang hun financiële middelen. Hoewel het succes matig lijkt in verhouding tot de ingezette middelen, hebben we de indruk dat deze acties een symbolisch belang hebben voor de gemeenten om te 'tonen dat ze actie ondernemen' voor netheid.

Klachten van buurtbewoners over afval in de openbare ruimte kunnen ook op spanningen wijzen die verband houden met de ongewenste aanwezigheid van bepaalde mensen in de openbare ruimte, mensen van wie de buurtbewoners menen dat ze verantwoordelijk zijn voor de hinder. Wanneer deze klachten worden gebruikt om de prioritaire interventiezones van de gemeenten te bepalen, toont dit aan dat de gemeenten begaan zijn met hun inwoners. Het geeft echter ook aan wat door bepaalde bewoners als 'hinderlijk' wordt ervaren. Zij die de middelen hebben om zich te uiten, zijn 'in hun goed recht', en klachten kunnen wijzen op rivaliteit tussen sociale groepen, geracialiseerde groepen, blanken, mensen die er al lang wonen, nieuwkomers. Een voorbeeld hiervan zijn goed georganiseerde buurtcomités die zich ergeren aan mensen 'die zonnebloempitten eten en 's avonds laat lawaai maken'. Het is moeilijk om geen stigmatiserend beeld op te hangen van de mensen die deze burgers 'storen'. Zijn gemeenten voldoende toegerust om de onderliggende racistische of klassegebonden logica van klachten of protesten van burgers te herkennen, te beoordelen en te ontkrachten? Volgens ons is het moeilijk om het evenwicht te bewaren tussen de nabijheid die nodig is voor de goede werking van het lokale preventiebeleid en de noodzaak van onpartijdigheid bij de toepassing van de administratieve sancties.

Afvalbeheer is dus ook een problematiek met een maatschappelijke dimensie. Aanvankelijk waren we van plan om de discriminatierisico's ten aanzien van bepaalde groepen te onderzoeken, maar gaandeweg begrepen we dat het noodzakelijk was rekening te houden met elementen uit de sociaal-economische context om beter te begrijpen waar de discriminatierisico's mensen kwetsbaarder kunnen maken voor GAS. De ruimte hebben om afval op te slaan tot het moment van ophaling, in goede conditie zijn om zelf de vuilnisbakken op het juiste moment buiten te kunnen zetten, voldoende inkomen hebben om de prijsstijging van huisvuilzakken op te vangen of de toegang tot het containerpark te betalen, over een vervoermiddel beschikken om afval te vervoeren, enz. zijn allemaal factoren die risico's op een verschillende behandeling op het gebied van GAS kunnen inhouden, afhankelijk van de sociale, economische en fysieke situatie.

6.3 De financiële dimensie van GAS voor kwetsbare groepen

We hadden hypothesen opgesteld over de bijzondere blootstelling van bepaalde sociale groepen die in de openbare ruimte aanwezig zijn en vaak als afwijkend worden beschouwd

ten aanzien van de gangbare normen voor het gebruik van deze ruimtes, zoals daklozen, jongeren, geracialiseerde mensen en betogers³⁹.

Daklozen lijken sterk getroffen te worden door reglementen inzake bedelen, verbod op alcohol en urineren in de openbare ruimte. Hoewel deze reglementen op het terrein niet altijd naar de letter worden toegepast, kan het bestaan ervan worden gebruikt om daklozen te bedreigen of uit bepaalde ruimtes te verdrijven. In het bijzonder een overtreding van het alcoholverbod is gemakkelijker op heterdaad te betrappen, aangezien de persoon dan met een blikje in de hand staat. Wanneer mensen opnieuw een adres hebben, vormt de opeenstapeling van ontvangen post, ook al valt deze waarschijnlijk buiten de proceduretermijn, een belemmering voor hun re-integratie in de samenleving en weegt deze minstens symbolisch op de te onderzoeken financiële schulden.

Het aantal GAS dat aan minderjarigen wordt opgelegd, lijkt relatief laag, zowel voor de sanctionerende ambtenaren, de bemiddelaars als de organisaties die we hebben ontmoet. Toch kan deze boete een eerste contact met de politie betekenen, dat nadien intenser wordt, met de noodzaak om snel geld te vinden, wat sommige 'jongeren' tot min of meer illegale activiteiten kan aanzetten om aan dat geld te komen. Bovendien is de belangrijkste overtreding die 'jongeren' ten laste wordt gelegd, het niet opvolgen van een bevel, een gemengde overtreding die door de politie wordt vastgesteld en waarbij vaak een tweede of derde overtreding in het PV worden opgenomen, wat niet het geval is bij andere soorten overtredingen⁴⁰. Men kan zich vragen stellen bij het ongerechtvaardigd gebruik van dit artikel door de politie, in een repressieve logica waarbij bepaalde groepen worden gevisieerd en die het kader van de administratieve sancties te buiten gaat.

Bij de ondervraagde gemeenten worden de GAS voor minderjarigen naar verluidt alleen in de Brusselse context toegepast. In de andere gevallen bestaat de bepaling wel, maar wordt ze niet toegepast, of is er een politieke wil om 'jongeren niet te stigmatiseren', wat de verlaging van de minimumleeftijd waarop sancties mogelijk zijn tegengaat.

Bovendien wijzen meerdere sanctionerende ambtenaren ook op de logheid van de alternatieve procedure die op minderjarigen wordt toegepast. Het is dan ook relevant om de praktijken van administratieve sancties voor minderjarigen en de impact daarvan op hun sociale en sociaal-economische traject opnieuw in vraag te stellen.

De focus van de repressie op 'hotspots' – zones die als 'gevoelig' of 'risicovol' worden aangemerkt – is zowel ethisch als politiek een problematische strategie. Ze is gebaseerd op een territoriale inzet van de controlemaatregelen met een risico op stigmatisering van bepaalde wijken en de bewoners ervan, die vaak afkomstig zijn uit volkse of geracialiseerde milieus, door hen systematisch in verband te brengen met potentiële onrust. Door deze zones te viseren, ontstaat een vorm van geanticipeerde criminalisering, waarbij de plaats op zich een criterium van verdenking wordt, los van het daadwerkelijke gedrag. Dit leidt tot verhoogd toezicht en het opdrijven van de controles en sancties, met name via GAS, in ruimtes die al gekenmerkt worden door sociale precariteit. Deze repressieve logica lost de structurele oorzaken van de stedelijke problemen helemaal niet op, maar verergert ze

³⁹Het spreekt voor zich dat dit geen volledige opsomming is.

⁴⁰De overtredingen van minderjarigen worden systematisch onderzocht in het kwantitatieve luik.

eerder door een klimaat van wantrouwen en zelfs vijandigheid tussen de inwoners en de instellingen te creëren.

Tot slot beschikken de meest kwetsbare groepen doorgaans over minder sociaal kapitaal om het hoofd te bieden aan het overheidsapparaat, er het jargon en de werking van te begrijpen en zich in staat te voelen om hun dossier in handen te nemen, laat staan de sanctie te betwisten. Een betwisting die, als ze wordt doorgezet, aanzienlijke gerechtskosten met zich kan brengen, wat de voormalige vrederechter Jan Nolf ertoe aanzette een dergelijk systeem als 'klassenjustitie' te bestempelen⁴¹.

6.4 De toewijzing van taken uit het overheidsbeleid aan privéspelers

De interactie tussen de privé- en de openbare sector bij het beheer van GAS roept vragen op over de legitimiteit van het delegeren van deze overheidstaken aan privéondernemingen. De economische logica van camerabedrijven die zoveel mogelijk winst willen maken op snelheidsovertredingen kan haaks staan op de logica van preventie en verkeersveiligheid, die erop gericht is het aantal overtredingen te beperken. De bevoegdheid van de overheid voor bepaalde, steeds terugkerende, taken wordt dus geleidelijk aan ingeperkt.

De privatisering van de inning van GAS-boetes roept ernstige vragen op over het delegeren van overheidstaken aan privéspelers. Door de inning van deze boetes aan commerciële bedrijven toe te vertrouwen, doen de autoriteiten de grens tussen het algemeen belang en een commerciële logica vervagen. Deze bedrijven worden 'verplichte schakels'⁴² in de strafketen en spelen een centrale rol bij de uitvoering van administratieve beslissingen, zonder dat ze evenwel onderworpen zijn aan dezelfde eisen inzake transparantie, onpartijdigheid of verantwoordelijkheid als overheidsinstellingen. Deze overdracht zorgt voor een dubbel probleem: enerzijds krijgen spelers die winst nastreven rechtstreeks invloed op een dwangmiddel dat geacht wordt onder het staatsmonopolie te vallen, anderzijds dreigt dit een logica van rentabiliteit bij het beheer van GAS in de hand te werken, ten nadele van de beginselen rechtvaardigheid, evenredigheid en billijkheid. Een dergelijke commercialisering van de dagelijkse repressie maakt deel uit van een verontrustende verschuiving naar een stedelijk bestuur dat steeds meer wordt gestuurd door een boekhoudkundige en contractuele logica, waarbij de straffunctie zelf een markt wordt.

6.5 Beperkingen van dit kwalitatieve luik

Dit kwalitatieve luik was erop gericht de bestaande praktijken op het vlak van de uitvoering van de gemeentelijke administratieve sancties tegen het licht te houden. We mogen echter niet voorbijgaan aan de preventieve praktijken die ook worden toegepast in gemeenten, op zijn minst via de rol van de preventiemedewerkers. Op het vlak van netheid bijvoorbeeld zou het interessant zijn een globale aanpak te ontwikkelen om de bestaande mechanismen die de productie van afval preventief beperken in de kijker te stellen: of het nu gaat om belastingen voor winkels op de oververpakking van producten, wijzigingen in de frequentie

⁴¹ Jan Nolf, 2017. *La force de la justice*. Luik: Now Future Éditions, p. 195.

⁴² Dixit Michel Callon. 1984. "Some Elements of a Sociology of Translation : Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay". *Sociol. Rev.* Vol. 32, n°1, p. 196-233.

van huisvuilophaling, het plaatsen van afvalcontainers in wijken ... In deze optiek moet nog worden onderzocht welke belemmeringen de ontwikkeling van deze preventieve methoden bij de verschillende betrokken actoren op gemeentelijk en regionaal niveau in de weg staan, teneinde een totaalbeeld van de problematiek te krijgen.

Een ander belangrijk pijnpunt dat te weinig aan bod is gekomen, is het naast elkaar bestaan van GAS en gemeentelijke heffingen, vooral in het geval van sluikstorten. Sommige gemeenten leggen naast een heffing voor de ophaling ook een (GAS-)boete op, wat bij de betrokken burgers de indruk wekt dat ze tweemaal moeten betalen. Het zou nuttig zijn om in een andere studie de samenhang tussen GAS en belastingen voor milieuovertredingen systematischer te onderzoeken.

Een andere beperking van dit kwalitatieve luik tot slot is dat het niet mogelijk was om de opvolging van de betaling van de boetes te documenteren. De informatie vanuit de gemeenten over de bedragen die de GAS opleverden, waren vaak te fragmentarisch om er een nauwkeurige en coherente analyse van te kunnen maken.

**Aanbevelingspistes voor het voorkomen van
discriminatie bij de toepassing van gemeentelijke
administratieve sancties (GAS)**

Het **INESAC**-project (*INÉgalité & Sanctions Administratives Communales* – ongelijkheden verbonden aan de gemeentelijke administratieve sancties) heeft tot doel de **risico's op ongelijkheid en discriminatie**¹ bij de toepassing van **gemeentelijke administratieve sancties (GAS)** in België te onderzoeken. Deze sancties, die gemeenten in staat stellen het gebruik van de openbare ruimte te reguleren in het kader van het lokale veiligheidsbeleid, kunnen bepaalde groepen op uiteenlopende wijze treffen.

Uit de analyse blijkt dat de **meest zichtbare groepen in de openbare ruimte** – zoals mensen in een precaire situatie, jongeren uit bepaalde wijken of geracialiseerde minderheden – vaak **meer blootgesteld** zijn aan controles en sancties. Deze bevindingen sporen aan tot onderzoek naar de **gedifferentieerde effecten van de GAS**, zowel wat het opzet als de concrete toepassing ervan betreft, en tot het in kaart brengen van de **risico's op systemische discriminatie**.

Dit document bevat een reeks **aanbevelingen** om een **collectieve denkoefening op gang te brengen** met de actoren op het terrein, met de lokale autoriteiten en met de politieke besluitvormers. Het doel bestaat erin de aanpassing van de praktijken en van het normatieve kader te ondersteunen om **de potentieel discriminerende effecten** van het systeem te **beperken** en een eerlijkere toepassing van de GAS te waarborgen.

De aanbevelingen zijn gestructureerd in **vier complementaire pijlers**, die erop gericht zijn **systemische ongelijkheid en discriminatie te analyseren en te voorkomen**, en tegelijkertijd de sociale, juridische en institutionele samenhang van het GAS-systeem te versterken:

- 1) **Materiële omstandigheden**: om de reacties aan te passen aan de realiteit van bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, en om te voorkomen dat situaties van kwetsbaarheid worden bestraft;
- 2) **Gelijkheid voor de wet**: om een eerlijke, coherente en proportionele toepassing van de sancties te garanderen, ongeacht de plaats, het profiel of de sociale status van de betrokkenen;
- 3) **Bestuur**: om de transparantie, toegankelijkheid en onpartijdigheid van het systeem te versterken en institutionele of procedurele afwijkingen te voorkomen;
- 4) **Evaluatie**: om de effecten van het systeem nauwlettend op te volgen, structurele ongelijkheden op te sporen en alerter te zijn voor risico's op discriminatie bij de toepassing ervan.

De **eerste twee pijlers** vloeien rechtstreeks voort uit de meest markante bevindingen van het INESAC-project en zijn gericht op de **mechanismen die systemische discriminatie kunnen veroorzaken of versterken**. De pijlers 3 en 4 vormen hierop een aanvulling,

¹In België maken de [antidiscriminatiewet](#), de [antiracismewet](#) en de [genderwet](#) een onderscheid tussen:

- directe discriminatie, wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van geslacht of gender, taal, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, plaats van geboorte, vermogen, religieuze, filosofische of politieke overtuiging, gezondheidstoestand, handicap, fysieke kenmerken, afkomst of sociale situatie.
- Indirecte discriminatie, wanneer een ogenschijnlijk neutrale beschikking, maatstaf of handelwijze personen die gekenmerkt worden door een van de bovenvermelde criteria, in vergelijking met andere personen, bijzonder kan benadelen.

met structurele hefboomen om het bestuur te verbeteren, de procedurele garanties te versterken, en te zorgen voor sturing op basis van betrouwbare, vergelijkbare en bruikbare gegevens, wat een essentiële voorwaarde is om systemische discriminatie te voorkomen.

Om de leesbaarheid en operationele toepassing te vergemakkelijken, wordt elke pijler onderverdeeld in **drie interventieniveaus**:

- a) **Normatief** (wettelijk en regelgevend kader);
- b) **Gemeentebeleid** (lokaal beheer);
- c) **Concrete toepassing** (praktijken van de betrokken gemeentelijke actoren).

Met deze structuur willen we **concrete en samenhangende richtsnoeren** aanreiken, uitgaande van vaststellingen op het terrein, en tegelijkertijd **voorbeelden van al bestaande goede gemeentelijke praktijken** belichten.

Pijler 1 – Materiële omstandigheden

Doelstellingen: rekening houden met de kwetsbare situatie van gesanctioneerde personen.

Bepaalde GAS-overtredingen viseren gedrag dat rechtstreeks verband houdt met situaties van bestaansonzekerheid of sociale uitsluiting (bijv. het achterlaten van afval, urineren in het openbaar, buiten slapen, alcoholgebruik of langdurig verblijf in de openbare ruimte). Dit gedrag is vaak het gevolg van een gebrek aan concrete alternatieven en mag niet worden gelijkgesteld met opzettelijke overlast. Het is dan ook van essentieel belang dat de administratieve reactie aan deze realiteit wordt aangepast.

a) **Normatief / regelgevend niveau**

- **De GAS die gericht zijn op overlevingsgedrag afschaffen, of als dat niet mogelijk is:**
 - symbolische boetes opleggen²;
 - waarborgen dat er geen sanctie wordt opgelegd bij gebrek aan alternatief (huisvesting, opvang, verzorging), het gaat hier vooral om:
 - **bedelen** (cf. rechtspraak EHRM *Lăcătuș t. Zwitserland* en *Dian t. België*);
 - **urineren of kamperen** op straat;
 - **alcohol- of drugsgebruik in een verslavingscontext.**
- **Het gebruik van boetes in gevallen van duidelijke precariteit uitdrukkelijk verbieden** en deze eis opnemen in de vijfjaarlijkse evaluatie van de GAS-wet.

2 Zie de aanbevelingen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en van het FIRM. Cahier rechtspraak nr. 3. *Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief*. Mei 2023.
https://armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2023/05/Cahier_Lacatus-NL_04-05-2023.pdf

- **Algemene verboden op het doorzoeken van afval opheffen** wanneer dit gebeurt voor essentiële behoeften (bijv.: het recupereren van materiaal of statiegeldverpakkingen), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen deze praktijken en overtredingen op het gebied van openbare netheid (bijv. sluikestorten).
- **De herfinanciering van regionale openbare afvalmaatschappijen ondersteunen** en de installatie van kwalitatieve en toegankelijke openbare voorzieningen (vuilnisbakken, sanitaire voorzieningen, enz.) bevorderen.

b) Politiek niveau / gemeentelijk beheer

- **Ontwikkelen of versterken van kwaliteitsvolle (schone) openbare infrastructuur die gratis (of tegen een symbolische prijs) 24u/24 toegankelijk is** en aan de fundamentele behoeften beantwoordt: openbare toiletten, vuilnisbakken, dagcentra, mobiele containers, consumptieruimtes met lager risico.
- Samen met de sociale diensten **sociale begeleiding** opzetten voor mensen in een preciaire situatie die gesanctioneerd werden, en alternatieven voorstellen.
- **Lokale solidariteitsinitiatieven ondersteunen** (bijv. partnerschappen met particuliere instellingen voor toegang tot sanitaire voorzieningen, zoals in Etterbeek, waar de gemeente samenwerkt met cafés en restaurants om gratis toegang te bieden tot toiletten).
- In elke gemeente die over de nodige ruimte beschikt, zorgen voor **legale en ingerichte kampeerzones** waar woonwagenbewoners terechtkunnen.
- **Economische belemmeringen voor de toegang tot basisdiensten verminderen**, bijvoorbeeld door volgens het inkomen gratis of tegen verlaagd tarief vuilniszakken te verdelen.

c) Niveau van toepassing op het terrein

- **De gemeentelijke actoren opleiden** in de realiteit van bestaansonzekerheid, dakloosheid, verslaving, wateronzekerheid en vormen van sociale uitsluiting, om een proportionele en contextuele toepassing van de GAS te garanderen.
- Erop toezien dat de **toepassing van de GAS-maatregel niet** (rechtstreeks of onrechtstreeks) **mensen in een preciaire situatie viseert**, met name wanneer het gedrag dat gesanctioneerd wordt (met een GAS of met vormen van intimidatie of het dreigen met een boete) deel uitmaakt van overlevingsstrategieën (bijv. kamperen, urineren in het openbaar, alcoholgebruik of gedrag dat verband houdt met drugsgebruik in een verslavingscontext).
- **Het opleggen van boetes vermijden in duidelijke situaties van sociale uitsluiting, en doorverwijzen naar hulp- en begeleidingsdiensten, toegankelijke voorzieningen (openbare toiletten ...).**

Pijler 2 – Gelijkheid voor de wet

Doelstelling: Afwijkingen bij de behandeling van de overtredingen terugdringen en gelijke toegang tot de procedure waarborgen, ongeacht het profiel, de plaats van de overtreding of de woonplaats.

De GAS-praktijken variëren sterk van gemeente tot gemeente, zowel in de reglementen als bij de tolerantiedrempels of de bedragen van de opgelegde boetes. Deze heterogeniteit kan tot een **ongelijke behandeling** leiden, met name volgens de woonplaats of de plaats waar de overtreding wordt vastgesteld (bijv. op basis van een specifieke verordening) of volgens het profiel van de betrokken personen. Sommige bepalingen of praktijken kunnen ook **onrechtstreeks kwetsbare groepen viseren**, zoals mensen in een precarie situatie, jongeren of geracialiseerde mensen.

a) Normatief / regelgevend niveau

- **Artikel 22, §3 van de GAS-wet herzien** om ervoor te zorgen dat overtredingen begaan als minderjarige later niet kunnen worden gebruikt voor een strafrechtbank, overeenkomstig het beginsel van verhoogde bescherming van minderjarigen.
- **Artikel 34 van de GAS-wet, dat de onmiddellijke betaling voor personen zonder woonplaats of vaste verblijfplaats in België toestaat, opheffen, om elke vorm van discriminatie op grond van vermogen of nationaliteit te voorkomen.**
- **Besluiten aanvechten die de vrijheid van verplaatsing beperken op basis van leeftijd of sociale situatie (cf. arrest nr. 44/2015 van het Grondwettelijk Hof³).**
- **Nauwkeurige en geharmoniseerde definities invoeren van begrippen als ‘overlast’, ‘storend gedrag’ en ‘verstoring van de openbare orde’, die momenteel in gemeentereglementen worden gebruikt voor de GAS.** Deze verduidelijking heeft tot doel om te ruime en arbitraire interpretatiemarges te beperken.
- **De GAS-reglementen doorlichten, om elke stigmatiserende of discriminerende formulering op te sporen en te schrappen, met name degene die bepaalde sociale of etnische groepen viseren (bijv. verwijzingen naar Roma, ‘rondtrekkende personen’ enz.).** Deze herziening moet gebeuren met inachtneming van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet) en van de internationale verbintenissen van België op het vlak van mensenrechten.
- **Een uitdrukkelijke evenredigheidsclausule in de GAS-wet opnemen** om automatische sancties te vermijden, met name ten aanzien van betogers. Zo zou een formele overtreding (bijv. niet-toegestane bijeenkomst) niet automatisch tot een sanctie mogen leiden.

3 cf. AD Veiligheid en Preventie. 2022. *Arresten Grondwettelijk Hof (GAS)*.
<https://www.besafe.be/nl/gemeentelijke-administratieve-sancties-gas/arresten-grondwettelijk-hof-gas>

- **Het recht op aanwezigheid in de publieke ruimte waarborgen**, ongeacht afkomst, het gedrag in groepsverband of de betrokken wijk.
- **Afschaffen van de GAS gericht op**
 - **overlevingsgedrag (cf. pijler 1);**
 - **betogingen, met name niet-toegestane bijeenkomsten met een aspect van protest, die onder de vrijheid van meningsuiting en vergadering vallen;**
 - **minderjarigen, naar het voorbeeld van de gemeente Blankenberge, die ervoor heeft geopteerd geen GAS toe te passen op minderjarigen, of als die er toch zijn:**
 - de toepassing ervan beperken tot 16-plussers (waarbij de gemeenten zich aansluiten bij **artikel 14, §1 van de GAS-wet**, en alleen als laatste redmiddel, in overeenstemming met de beginselen van het herstelrecht) (cf. AWAY-project⁴).
- **Een systematische aanpassing van de boetes mogelijk maken naargelang van de financiële draagkracht.**
- **Op federaal niveau een vereenvoudigd en geharmoniseerd modelreglement opstellen voor de meest courante GAS-overtredingen, en erop toezien dat ze niet rechtstreeks of onrechtstreeks kwetsbare groepen viseren.**

b) Politiek niveau / gemeentelijk beheer

- **De reglementen en praktijken tussen gemeenten harmoniseren**, met name voor **de meest voorkomende/courante overtredingen**⁵ (voorbeelden van goede praktijken met het netwerk van de sanctionerende ambtenaren van de 19 Brusselse gemeenten), **waarbij niet-discriminerende lokale aanpassingen mogelijk blijven.**
- **Vage juridische begrippen verduidelijken en harmoniseren**, zoals ‘overlast’, ‘storend gedrag’ of ‘verstoring van de openbare orde’ (met nauwkeurige en gecontextualiseerde definities).
- **Reglementen met stigmatiserende formuleringen herzien, met name wanneer ze bepaalde sociale groepen viseren.**
- **Reglementen met een risico op discriminatie opheffen, met name degene die kwetsbare groepen viseren (bijv. verbod op alcoholconsumptie op straat, bedelen).**

4 AWAY-project. 2017. *Déjudiciarisation et justice restauratrice : l'expérience de la justice juvénile en Belgique*. Belgisch nationaal rapport. DEI-Belgique. <https://kutt.it/4hBKTa>

5 Namelijk illegaal storten van afval, geluidsoverlast, overlast door dieren (bv. honden niet aan de leiband), netheid en schade aan roerende en onroerende goederen

- **Het oproepen en ontmoeten van overtreders stimuleren om de feiten in context te plaatsen, zoals dat gebeurt in Louvain-la-Neuve, waar mensen vóór elke sanctie systematisch worden uitgenodigd om te worden gehoord.**
- **Een centraal loket creëren en/of een vereenvoudigd formulier opstellen waarmee kwetsbare personen of de begeleidende instantie een aanpassing van hun sanctie kunnen aanvragen, met een snel beroepsrecht.**

c) Niveau van toepassing op het terrein

- **De systematische inzet van het recht op verdediging en bemiddeling aanmoedigen voor zowel minder- als meerderjarigen.**
- Een **formulier** ter beschikking stellen waarmee burgers een aanpassing van hun boete kunnen vragen naargelang van hun situatie.
- **De bepalingen oordeelkundig toepassen, rekening houdend met het gebrek aan concrete alternatieven** (bijv. geen openbare toiletten, geen toegankelijk onderkomen, gevallen van zelfmedicatie en verslavingscontext).
- **Geen onmiddellijke betaling vragen** van mensen zonder adres in België, om elke vorm van discriminatie op grond van vermogen of nationaliteit te voorkomen.
- **Aandacht besteden aan de risico's op discriminatie in individuele dossiers**, vooral in verband met bijeenkomsten, aanplakking of de weigering bevelen te volgen, vooral in gemeenten die jongeren viseren (bijv. beleid ten aanzien van hangjongeren).

Pijler 3 – Bestuur

Doelstelling: De transparantie, toegankelijkheid en onpartijdigheid van het GAS-systeem versterken

Het beheer van de GAS brengt grote uitdagingen met zich mee op het vlak van transparantie, toegang tot de informatie en onpartijdigheid. Twee aspecten liggen bijzonder gevoelig: de toegang tot de informatie en tot justitie enerzijds, en het risico op belangenconflicten binnen de institutionele organisatie anderzijds.

3.1 Toegang tot de informatie en tot justitie

Door het gebrek aan duidelijke, toegankelijke en begrijpelijke informatie zijn de betrokkenen minder goed in staat om de regels te begrijpen, op de sancties te anticiperen en hun rechten uit te oefenen. Deze belemmeringen zijn vooral uitgesproken voor kwetsbare groepen: ongeletterdheid, digitale kloof, taalbarrières, sociaal isolement enz.

a) **Normatief / regelgevend niveau**

- **Minimumnormen voor de toegankelijkheid vastleggen:**
 - Systematische vertaling in de talen die lokaal het meest worden gesproken (dus naast de nationale talen ook Arabisch, Turks, Engels, Portugees, Italiaans).
 - Communicatie in heldere taal over de GAS-procedure, via meerdere kanalen: website van de gemeente, nieuwsbrieven, video's, affiches.
 - Verplichte affichering in vaak bezochte plaatsen (bibliotheken, wijkhuizen, medische centra enz.).
- **De fundamentele kenmerken van het GAS-systeem behouden en versterken**
 - **Nabijheid:** behoud van de sanctionerende ambtenaren op gemeentelijk niveau, wat een grondige kennis van de lokale context garandeert.
 - **Toegankelijkheid:** het recht op mondelinge of schriftelijke verdediging uitbreiden, zonder verplichte vertegenwoordiging door een advocaat, voor alle boetes, inclusief verkeersboetes en boetes van minder dan € 70 (of € 150 afhankelijk van de evolutie van de wetgeving), om elke discriminatie op basis van vermogen te vermijden.
 - **Eenvoud:** een lichtere administratieve procedure, met rechtstreekse doorgifte van het proces-verbaal.

b) **Politiek niveau / gemeentelijk beheer**

De partnerships met de eerstelijnsstructuren (OCMW's, wijkhuizen, verenigingen voor juridische bijstand ...) versterken om mensen te helpen bij het begrijpen en beheren van hun GAS-dossier.

c) **Niveau van toepassing op het terrein**

- **De gemeentelijke actoren opleiden** in de maatschappelijke realiteit (ongeleterdheid, analfabetisme, digitale kwetsbaarheid, taalkundige en culturele diversiteit), om hun attitude en communicatie aan te passen (bijv. vrijwillige opleiding over analfabetisme die in Louvain-la-Neuve wordt georganiseerd voor gemeentelijke actoren).
- **De online informatie verbeteren** (bijv.: website van [Brussel-Stad](#) of van [Leuven](#)) of zelfs een geharmoniseerd regionaal platform overwegen, met specifieke FAQ's per gemeente (bijv. onderscheid tussen GAS en belastingen).
- **Visueel, vereenvoudigd informatief materiaal uitwerken** (infografieken, video's, fiches geïllustreerd met pictogrammen), **in meerdere talen (vertaald in de meeste courant gesproken talen** en in gebarentaal), en dit samen met de eerstelijnsactoren (wijkhuizen, OCMW's, alfabetiseringscentra, scholen, jeugdhulpdiensten ...). bijv.: [*ge vulgariseerde fiche over de GAS van de Service droit des jeunes*](#), 2021).

- **De communicatiekanalen diversifiëren** (fysiek, digitaal, persoonlijk of op afstand) om de informatie toegankelijk te maken, rekening houdend met de gewoontes en beperkingen van kwetsbare doelgroepen.
- **Een model voor gestandaardiseerde waarschuwingsbrieven opstellen**, in duidelijke taal, om meer inzicht te geven in rechten en procedures.
- **Duidelijke aanduidingen aanbrengen** op plaatsen waar bepaalde overtredingen vaak voorkomen, om strafbaar gedrag te voorkomen (bijv. borden om het publiek bewust te maken van sluikstorten rond de ULB in Elsene).

3.2 Belangenconflicten en institutionele onpartijdigheid

Het door gemeenten cumuleren van de functies van lokale wetgever, vaststellende instantie, onderzoeksinstantie en invorderingsinstantie voor de boetes brengt risico's van partijdigheid met zich mee. Deze risico's vergroten nog door de financiële druk die samenhangt met de GAS-inkomsten en door de toenemende uitbesteding aan particuliere dienstverleners (bijvoorbeeld ANPR-camera's voor autoluwe zones).

a) Normatief / regelgevend niveau

- **Bepaalde luiken van de GAS reorganiseren op supragemeentelijk (provinciaal of federaal) niveau, met name voor de bemiddelingsdiensten en voor de meest courante overtredingen, met het oog op een grotere neutraliteit en uniformiteit in de behandeling van de dossiers.** Deze reorganisatie zou gepaard kunnen gaan met de oprichting van afzonderlijke diensten voor onderzoek en sanctionering, die losstaan van de diensten die instaan voor de vaststelling of het opstellen van de reglementen. Het idee is om de onafhankelijkheid van de sanctionerende ambtenaren en de bemiddelaars te versterken, door het vermijden van belangenconflicten die verband houden met de concentratie van functies bij eenzelfde administratie. → Een mogelijke werkwijze is de **pooling** tussen gemeenten, met lokale kantoren om de territoriale toegankelijkheid te bewaren en tegelijkertijd een grotere institutionele autonomie te waarborgen.
- **Het cumuleren van een belasting en administratieve sanctie voor eenzelfde feit** (bijv. het buiten zetten van vuilniszakken buiten de voorziene tijden) **uitdrukkelijk verbieden en ook de toepassing van een belasting in dit verband verbieden.** Het is aangewezen om de toepassing van de belasting in dergelijke situaties af te schaffen en uitsluitend met GAS te werken, omdat zij onder een repressief rechtskader vallen dat fundamentele rechten op verdediging waarborgt. De belasting biedt daarentegen, als fiscaal mechanisme, geen enkele garantie in dit verband.
- **De inzet van particuliere dienstverleners strikt regelen**, om het algemeen belang en de procedurele garanties te vrijwaren.

b) Politiek niveau / gemeentelijk beheer

- De toepassing van de GAS loskoppelen van elke budgettaire doelstelling teneinde een rendementslogica te vermijden.
- Oprichten van een **ethisch GAS-comité** (bestaande uit burgers, juristen en professionals uit de sociale sector) dat adviezen geeft over de reglementen en de beslissingen opvolgt.
- Ontwikkelen van **gemeenschappelijke, transparante en door de overheid gecontroleerde digitale tools** (bijv. *Deliberations.be*).

c) Niveau van toepassing op het terrein

- Een **kwalitatieve interpretatie van de GAS-cijfers** aanmoedigen: een daling van het aantal overtredingen kan een teken zijn van betere preventie, en niet van een mislukking. *Voorbeeld:* In Elsene moet de daling van het aantal ANPR-GAS als een succes worden gezien (betere naleving van het verkeersreglement).
- Een **systematische controle invoeren om dubbele bestraffing (belasting + GAS) te voorkomen** (bijv. samenwerking tussen diensten zoals in Brussel-Stad om te controleren of de GAS wegens overlast – openbare netheid niet met een belasting wordt gecombineerd).

Pijler 4 – Evaluatie

Doelstellingen: De effecten van het GAS-systeem strikt opvolgen en alerter zijn voor risico's op discriminatie bij de toepassing ervan.

De evaluatie van het GAS-systeem is **vandaag nog steeds ondermaats**. De beschikbare gegevens zijn vaak fragmentarisch, niet geharmoniseerd tussen de gemeenten, en moeilijk bruikbaar om eventuele structurele ongelijkheden of discriminatie bij de toepassing van de sancties te achterhalen. Dit gebrek aan inzicht doet afbreuk aan de transparantie, beperkt de mogelijkheden om het overheidsbeleid bij te sturen en tast het vertrouwen van de burgers in het systeem aan.

a) Normatief / regelgevend niveau

- De categorieën GAS-overtredingen op nationaal niveau harmoniseren, via een **gemeenschappelijke nomenclatuur**, om een coherente en vergelijkende statistische evaluatie tussen gemeenten mogelijk te maken.
- De sociale dimensies en grondrechten opnemen in de vijfjaarlijkse evaluatie van het GAS-systeem, met name door het systematisch verzamelen van gegevens die zijn uitgesplitst naar relevante criteria (leeftijd, geslacht, afkomst, sociaal-economische situatie, woonplaats, plaats van de overtreding enz.), met inachtneming van de AVG.
- Een jaarverslag over de GAS verplicht maken, met inbegrip van de bovenvermelde uitgesplitste gegevens, met het oog op een regelmatige en transparante opvolging.

- **Invoeren van een gestandaardiseerde procedure voor de melding van discriminatie** die toegankelijk is voor de betrokkenen en de begeleidende instanties, inclusief:
 - De mogelijkheid voor de geverbaliseerde persoon om **rechtstreeks contact op te nemen met de sanctionerend ambtenaar** om uitleg te vragen, beroep in te stellen of een onrechtvaardige behandeling te melden, met een **redelijke antwoordtermijn** en de mogelijkheid om een beroep te doen op bemiddeling.
 - De mogelijkheid voor de geverbaliseerde persoon om **de situatie te melden aan onafhankelijke instanties**, die hem/haar kunnen bijstaan in de te nemen stappen en de situatie kunnen analyseren vanuit het oogpunt van de grondrechten (zoals Unia, de Liga voor Mensenrechten, rechtsbijstandsdiensten, OCMW's of hulpverleningsdiensten voor jongeren ...).
 - Een **geanonimiseerd register van de meldingen**, zodat er een statistische analyse kan worden gemaakt van de gevallen van potentiële discriminatie.
 - Een **mechanisme van feedback naar de gemeenten**, om de lokale praktijken te verbeteren en systemische discriminatie te voorkomen.
 - **Voor structuren als Unia: een formele procedure voor de behandeling van de GAS-klachten instellen, met inbegrip van:**
 - De inzameling van de relevante documenten (PV, briefwisseling, bewijsstukken);
 - Het verzoek tot inzage in het administratieve dossier;
 - In geval van minderjarigen, de coördinatie met de bemiddelingsdienst om in passende begeleiding te voorzien.

b) Politiek niveau / gemeentelijk beheer

- Oprichten van een **gemeentelijk of intergemeentelijk observatorium voor de GAS** dat belast is met de opvolging, evaluatie en terugkoppeling van goede praktijken.
- **Indicatoren voor de sociale impact van de sancties uitwerken** (bijv. gebruik van alternatieven, effecten op kwetsbare groepen).
- **Opzetten van een intern monitoringsysteem voor discriminatierisico's**, in samenwerking met de preventiediensten, bemiddelingsdiensten en sociale actoren.

c) Niveau van toepassing op het terrein

- **Voor een systematische opvolging van de meldingen van discriminatie zorgen, in elke fase: verbalisering, behandeling van het dossier, bemiddeling.**

Het is absoluut noodzakelijk om deze meldingen traceerbaar te maken teneinde de frequentie, de aard en de reactie erop te evalueren.

- **De processen voor gegevensinvoer documenteren met duidelijke en gestandaardiseerde criteria teneinde de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de gegevens te garanderen.**
- **Feedback tussen actoren (preventie, sancties, bemiddeling, sociale begeleiding) aanmoedigen, met name met het oog op de analyse van de praktijken inzake gelijke behandeling, het opsporen van mogelijke afwijkingen en de voortdurende verbetering van de procedures om discriminatie te voorkomen.**