



SYNTHESENOTA

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.



De **gemeentelijke administratieve sancties (GAS)** zijn uitgegroeid tot een centraal instrument voor het beheer van zogenaamde “overlast” op lokaal niveau, met name inzake parkeren, afvalbeheer en bijeenkomsten in de openbare ruimte. Hun toepassing roept echter vragen op over het **risico op ongelijke behandeling en discriminatie**¹, in het bijzonder ten aanzien van de meest kwetsbare groepen.

Deze vraagstellingen werden onderzocht binnen het kader van het onderzoeksproject **INESAC** (« *INÉgalités et Sanctions Administratives Communales* »), geïnitieerd door **Unia** en uitgevoerd door de *Université libre de Bruxelles (ULB)* via het *Institut de Gestion de l’Environnement et d’Aménagement du Territoire (IGEAT)* en het *Centre de droit public et social (CDPS)*. De studie hanteert een interdisciplinaire aanpak, waarbij recht en sociale wetenschappen worden gecombineerd.

De studie is opgebouwd rond drie complementaire onderdelen:

1. **Juridische analyse** van de GAS-wetgeving en van tweeënveertig Belgische gemeentereglementen;
2. **Kwalitatieve analyse, hoofdzakelijk** in vijf gemeenten (twee in Vlaanderen, twee in Wallonië en één in Brussel), gebaseerd op interviews met diverse actoren betrokken bij de uitvoering van GAS;
3. **Kwantitatieve analyse** van de sociaaleconomische profielen van overtreders, op basis van GAS-dossiers van zeven gemeenten (2 in Vlaanderen, 3 in Wallonië, 2 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en één Waalse provincie.

Deze synthese presenteert de belangrijkste bevindingen en formuleert aanbevelingen die enerzijds concreet en onmiddellijk toepasbaar zijn voor de verschillende bestuursniveaus, en anderzijds ruimer van aard zijn om op middellange en lange termijn bij te dragen aan een meer sociale en rechtvaardige regulering van de openbare ruimte.

1. Juridische analyse van de GAS-wetgeving en de gemeentelijke normen

De GAS, verankerd in een wet van 2013 en opgenomen in de Algemene Politieverordeningen (APV), bestrijken een **breed spectrum van dagelijkse gedragingen** (parkeren, sluikestorten, bijeenkomsten...). Ze vormen daarmee een instrument voor sociaal beheer met brede reikwijdte, dat toepasbaar is op de hele bevolking.

Ondanks diverse lokale contexten (stedelijk, landelijk, toeristisch, universitair) is er een **duidelijke convergentie in de overtredingen vermeld in de de APV**, wat wijst op gedeelde doelstellingen voor het handhaven van de openbare orde. Initiatieven tot **harmonisatie**, onder andere in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of binnen bepaalde

¹ In België wordt op federaal niveau in de [antidiscriminatiewet](#), de [antiracismewet](#) en de [genderwet](#) een onderscheid gemaakt tussen :

- directe discriminatie, wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie, of zou worden behandeld, op grond van diens geslacht of gender, taal, leeftijd, seksuele oriëntatie, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke of syndicale overtuiging, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst of toestand.
- indirecte discriminatie, wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, personen met een bepaald beschermd kenmerk in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen op grond van de hierboven genoemde criteria.

politiezones, tonen aan dat een **gedeelde minimale normatieve basis** haalbaar is zonder de **gemeentelijke autonomie** aan te tasten.

Toch blijven er **belangrijke verschillen** bestaan, onder meer betreffende de **leeftijdsgrens voor minderjarigen** en bepaalde profiel specifieke bepalingen, wat de **rechtszekerheid** en **voorspelbaarheid** schaadt en **ongelijkheden** in de hand kan werken.

Bepaalde verboden – zoals inzake samenkomsten, kamperen, bedelpraktijken en alcoholgebruik – **mikken indirect op situaties van armoede**, zonder dat hun verband met de openbare orde juridisch is onderbouwd. Deze normatieve verschuiving lijkt eerder de **zichtbaarheid van armoede** te bestraffen dan reële ordeverstoringen. Hoewel sommige van deze bepalingen zelden worden toegepast (“**slapende normen**”), blijven ze inzetbaar naar gelang politieke beleidskeuzes, met risico op **securitaire excessen** in stedelijke context, waarbij kwetsbare groepen zoals daklozen en jongeren onevenredig worden getroffen.

Belangrijkste aanbevelingen voor een rechtvaardiger en coherenter juridisch kader:

- **De definitie van “openbare orde”** strikt beperken tot de wettelijke grondslagen en vermijd vage of subjectieve uitbreidingen.
- **Begrippen** als “overlast” en “storing” verduidelijken om willekeurige interpretaties uit te sluiten.
- **Stigmatiserende of discriminerende reglementen afschaffen of herzien**, in het bijzonder die gedragingen in verband met precariteit beboeten.
- **Toegang tot rechten** versterken via betere informatie, vereenvoudigde beroepsaantekeningen en mediatietrajecten, vooral voor kwetsbare groepen.
- **Gemeentereglementen** harmoniseren door een gemeenschappelijke minimale norm, waardoor samenhang en transparantie worden gewaarborgd.
- **Minderjarigen** beschermen door GAS niet op hen toe te passen, of ten minste de minimumleeftijd vast te stellen op 16 jaar en te kiezen voor alternatieve, gepaste maatregelen.
- **Waak over democratische principes** om securitaire ontsparingen door “slapende” bepalingen te voorkomen.

2. Kwalitatieve veldanalyse van de toepassing van de GAS

De veldanalyse is gevoerd via interviews met diverse actoren: sanctionerende ambtenaren, gemeentelijke medewerkers, preventie- en administratief-politieagenten, bemiddelaars, jeugd- en mensenrechtenorganisaties, advocaten, maatschappelijk werkers en activisten. Deze gesprekken vonden plaats hoofdzakelijk in vijf gemeenten (twee Vlaamse, twee Waalse, één Brusselse).

Uit de analyse blijkt dat de **toepassing van GAS gekleurd is door sociale en territoriale ongelijkheden**. Het instrument is niet neutraal, maar **versterkt bestaande kwetsbaarheden**, vooral in kansarme wijken.

De term “**overlast**”, vaak zonder duidelijke omschrijving in de APV, legitimeert gedifferentieerde controle en verhult de sociale oorzaken van het bestraft gedrag. Overtredingen inzake afvalbeheer weerspiegelen veeleer **complexe sociaaleconomische omstandigheden** dan individueel deviant gedrag, wat de **doeltreffendheid** van sancties in vraag stelt. Bovendien leidt de concentratie van controles in stedelijke “hotspots” tot stigmatisering van bepaalde buurten en versterkt het gevoel van onrecht bij bewoners.

Groepen met verhoogd risico op GAS:

- **Daklozen**, die gesanctioneerd worden voor bedelen of alcoholgebruik en daarmee verdere uitsluiting ervaren;
- **Jongeren**, met name zij met een **migratieachtergrond hebben een grotere kans om na een eerste GAS-boete in een gemarginaliseerd traject te geraken en ontwikkelen een groeiend wantrouwen ten aanzien van politie, justitie en gemeentelijke overheden**;
- **Mensen in armoede**, die beperkt toegang hebben tot juridische bijstand en financieel zwaarder worden getroffen.

De uitbesteding van bepaalde taken aan private actoren (bv. geautomatiseerde toezicht systemen) roept vragen op rond **transparantie** en de **commercialisering** van sociale controle.

Belangrijkste aanbevelingen voor een meer rechtvaardige lokale toepassing:

- **Opleiding van gemeentelijke actoren** in sociale realiteiten voor een contextuele en proportionele uitvoering van de vaststellingen.
- **Vermijden van sancties** wanneer gedrag voortkomt uit een gebrek aan reële alternatieven (bv. bedelen, kamperen).
- **Vage begrippen** zoals “overlast” en “respectloos gedrag” verduidelijken om misbruik te voorkomen.
- **Informatie en rechtsmiddelen versterken** met procedures die toegankelijk zijn voor gemarginaliseerde groepen.
- **Financiële drempels** verlagen tot basisvoorzieningen, bijvoorbeeld via gratis of goedkope vuilniszakken.
- **Ondersteuning voor kwetsbaren personen versterken**, door procedures te vereenvoudigen en effectieve mediatie te garanderen.
- **Anonieme registers** van discriminatiemeldingen creëren, toegankelijk voor burgers en NGO's, ten behoeve van democratische monitoring.
- **Het algemeen belang** behouden door repressieve taken niet over te dragen aan private partijen en publieke verantwoording te waarborgen.

3. Kwantitatieve analyse van de sociaal-economische profielen van de overtreders

De statistische analyse is gebaseerd op gegevens van 7 gemeenten (2 in Vlaanderen, 3 in Wallonië en 2 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en één Waalse provincie.

Uit deze analyse blijkt dat de verschillende categorieën van GAS-overtredingen niet in gelijke mate op het terrein worden toegepast : 80% hebben betrekking op de categorie “stilstaan en parkeren”, 20% op de categorie “overlast” en 2% op gemengde inbreuken. Bovendien heeft de helft van de overlastovertredingen betrekking op het niet naleven van de voorschriften inzake afvalinzameling of sluikstorten.

13 categorieën van overtredingen zijn goed voor 89% van de daadwerkelijke opgelegde sancties. Deze vaststelling rechtvaardigt en ondersteunt een algemene aanbeveling die bestaat uit een vermindering van het aantal overtredingen die in het APV worden gecodificeerd en stelt voor dat lokale overheden zichzelf uitrusten met een systeem voor de voortdurende evaluatie van de uitvoering van hun APV.

Daarnaast blijkt dat 12 % van de GAS-dossiers betrekking heeft op overtredingen met potentieel discriminerend karakter (zoals zich ontlasten in de openbare ruimte, alcoholgebruik op de openbare weg, of het niet gehoorzamen aan bevelen van agenten).

De analyse toont ook een oververtegenwoordiging van:

- **mannen;**
- personen **jonger dan 45 jaar;**
- **personen met een buitenlandse** nationaliteit;
- **huurders;**
- inwoners met weinig woonruimte per bewoner;
- **personen met een laag opleidingsniveau;**
- **inactieve personen (studenten of werklozen).**

Tot slot onderstreept de analyse dat mensen met een laag inkomen proportioneel vaker worden beboet. Bovendien worden de overtredingen vooral vastgelegd in **wijken met lage tot gemiddelde sociaaleconomische status, gekenmerkt door een jonge bevolking zonder kinderen en met een hoge residentiële mobiliteit.**

Deze bevindingen illustreren dat de blootstelling aan GAS-boetes nauw samenhangt met vormen van sociale en woonkwetsbaarheid, in overeenstemming met de hypothese dat beperkende leefomstandigheden – zoals beperkte privéruimte – de aanwezigheid in de openbare ruimte kunnen vergroten en daarmee het risico op sancties verhogen.

Belangrijkste aanbevelingen (om sociale en territoriale ongelijkheden te objectiveren):

- **Een aanpassing van boetes** overwegen in functie van betalingscapaciteit.
- De productie en levering van uitgesplitste gegevens (leeftijd, geslacht, herkomst, locatie, sociaaleconomische status, in overeenstemming met de GDPR) op

gemeentelijk niveau **harmoniseren** om een uitgebreide evaluatie van de regeling mogelijk te maken.

- **De sociale impact** van GAS evalueren om beleidskeuzes te informeren.

Conclusie

Het INESAC-onderzoek belicht de risico's van ongelijkheid en discriminatie, zowel in de formulering van reglementen als in de concrete toepassing van GAS. Als instrument voor de regulering van de openbare ruimte stelt het sociale rechtvaardigheid, gelijkheid voor de wet en het respect voor rechten ter discussie.

Er is een paradigmaverschuiving nodig: niet louter efficiëntie, maar rechtvaardigheid, transparantie, toegankelijkheid en respect voor iedereen zijn de leidraad. Dit vergt:

- **Erkenning van de gedifferentieerde effecten** op kwetsbare doelgroepen;
- **Versterking van procedurele garanties** en institutionele onpartijdigheid;
- **Ontwikkeling van rigoureuze monitoringtools** om discriminerende bias te identificeren en te corrigeren;
- **Promotie van een cultuur van preventie, bemiddeling en ondersteuning** boven repressie.

De aanbevelingen beogen Unia te ondersteunen in diens rol van toezicht en begeleiding, en stimuleren een gezamenlijke inzet van gemeenten, regionale en federale instellingen, en actoren op het terrein voor een meer rechtvaardig en democratisch GAS-systeem.