

“Doe keer normaal”. GAS-boetes voor minderjarigen.

Gemeentelijk Administratieve Sancties, kortweg “de GAS”, staan de laatste maanden opnieuw volop in de belangstelling. Deze sancties zijn er om ‘kleine criminaliteit’ en bepaalde overlastfenomenen aan te pakken. De hernieuwde aandacht voor deze sancties heeft veel te maken met een passage uit het laatste federale regeerakkoord. Dat stelt voor om de sanctioneerbare leeftijd naar 14 jaar brengen. Tot grote tevredenheid van veel Vlaamse steden en gemeenten. Tot grote ergernis van het jeugd- en welzijnswerk. In deze bijdrage zetten wij een aantal fundamentele kanttekeningen bij de GAS op een rij.

#### 1. Overlastboetes voor minderjarigen: waarover hebben we het?

De gemeentelijke administratieve sancties werden in 1999 ingevoerd. Bedoeling van dit nieuwe systeem was om de ‘kleine’ criminaliteit en bepaalde overlastfenomenen aan te pakken. Bezondig je je aan een vorm van overlast (bv. sluikstorten), dan riskeer je een administratieve boete van maximum 250 euro. Op dat moment kwamen jongeren er nog niet aan te pas: de GAS bestonden enkel voor 18plussers. Maar daar kwam vrij snel verandering in. Na een trage start en een aantal wetswijzigingen werden de GAS in 2004 uitgebreid tot jongeren vanaf 16 jaar, kwamen er meer incidenten in aanmerking voor een overlastboete en een werd het aantal beroepsgroepen die deze overlast kunnen vaststellen, uitgebreid<sup>1</sup>. Vandaag liggen wetsvoorstellen ter tafel die ijveren voor een bijkomende leeftijdsverlaging. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het regeerakkoord van Di Rupo I waarin uitdrukkelijk staat dat de leeftijd nog verder zal worden verlaagd naar 14 jaar.

#### **BANNER**

**Bij de invoering van de GAS kwamen jongeren er nog niet aan te pas: de GAS bestonden enkel voor 18plussers.**

In de praktijk verloopt de procedure op de volgende manier. Gemeentelijke ambtenaren, ambtenaren van vervoersmaatschappijen en bewakingsagenten kunnen vaststellingen doen van bepaalde gedragingen. Die vaststellingen komen terecht bij de sanctionerend ambtenaar die eventueel een boete kan opleggen als de gedraging in het gemeentelijk politiereglement gesanctioneerd wordt met een ‘administratieve sanctie’. Wildplassen is hiervan een veel voorkomend voorbeeld. Daarnaast heeft de gemeente in bepaalde gevallen ook de mogelijkheid om administratieve boetes op te leggen ook al zijn de inbreuken al strafbaar via het klassieke straf- en jeugdrecht (bv. in het strafwetboek of het politiereglement van de gemeente). Voorbeelden van dergelijke gemengde inbreuken zijn licht vandalisme of

nachtlawaaier. De administratieve boete kan dan opgelegd door de gemeente als het openbaar ministerie (parket) laat weten dat ze de feiten zelf niet wenst te vervolgen.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich van in het begin heel kritisch opgesteld ten aanzien van GAS-boetes voor minderjarigen. Het is dan ook onder invloed van het Grondwettelijk Hof dat de wetgever een aantal extra waarborgen voor minderjarigen heeft ingevoerd:

- De GAS-boete voor minderjarigen bedraagt maximum 125 euro. Dit is de helft is van de maximumboete voor volwassenen.
- Er is verplichte bijstand van de minderjarige door een advocaat.
- Vooraleer er een boete opgelegd kan worden, moet er een bemiddeling plaatsvinden.
- De minderjarige kan na het opleggen van een GAS-boete kosteloos in hoger beroep gaan bij de jeugdrechtbank.
- Ouders en voogden worden in de procedure betrokken, en kunnen zelf ook hoger beroep instellen bij de jeugdrechtbank.

## 2. Wat zeggen de steden en gemeenten?

Verschillende steden en gemeenten geven aan dat er zich vandaag grote problemen stellen rond de aanpak van de zogenaamde 'kleine criminaliteit' en maatschappelijk storend overlastgedrag. De lokale overheden ervaren dat vele incidenten worden geseponeerd omdat ze door de parketten niet als prioritair beschouwd worden of omdat de werklast er te hoog ligt (Christiaensen, 2004). In de praktijk blijven volgens hen zo bepaalde vormen van overlast onbestraft hetgeen het wantrouwen van de publieke opinie ten opzichte van de politiek alleen maar aanwakkert.<sup>ii</sup> Men verwijst ook naar het gevoel van straffeloosheid dat op deze manier bij jongeren zou ontstaan, wat de frustratie van heel wat medeburgers alleen nog maar vergroot.

GAS-boetes zorgen er dan voor dat er kort op de bal gespeeld kan worden. Illustratief hiervoor is het pleidooi voor een 'lik op stukbeleid'. Het systeem van de GAS geven bovendien aan steden en gemeenten de kans om een lokaal sanctioneringsbeleid te ontwikkelen en zo een eigen handhavingsbeleid op touw te zetten. Iedere gemeente legt eigen accenten en bepaalt zo wat al dan niet overlast is. Soms worden de GAS ook gebruikt om jongeren, en hun ouders te bereiken om hen - met de boete als stok achter de deur - hulp te bieden. Het wetsvoorstel dat ouders van spijbelende kinderen wil beboeten met een GAS is in dit verband een duidelijk voorbeeld. "*Minderjarigen die worden betrapt op spijbelen zullen*

*samen met hun ouders worden uitgenodigd om te zien of zij bereid zijn een contract aan te gaan waarin zij zich engageren dat de minderjarige niet meer zal spijbelen en waar desnoods nog een aantal andere begeleidende maatregelen worden voorgesteld. Gaan de ouders en de minderjarige akkoord, dan zal de administratieve boete in de vorm van een gemeentelijke administratieve sanctie vervallen."* <sup>iii</sup>

### 3. GAS voor jongeren doorgelicht

Bij de GAS voor jongeren kunnen heel wat bedenkingen worden geformuleerd. Hiermee willen we niet ontkennen dat er soms problemen zijn die een maatschappelijke reactie verdienen of dat we ertegen zijn dat deze zouden worden aangepakt. Wel merken we dat er aan het bestaand systeem heel wat schort. We focussen daarbij in eerste instantie op enkele juridische opmerkingen en kanttekeningen om vervolgens een aantal meer maatschappelijk beschouwende bedenkingen te formuleren bij het systeem zelf.

#### 3.1. Willekeur in de bepaling van overlast

Een telkens terugkerend heikel punt is de definitie van wat als ‘overlast’ wordt beschouwd en dus via een GAS sanctioneerbaar is. De ministeriële omzendbrief OOP 30bis geeft wel een aanzet tot definitie, maar legt meteen ook het probleem van een heldere definitie bloot: *“overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele 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”*. Deze definitie brengt zeer weinig opheldering voor wie wil weten wat op gemeentelijk niveau sanctioneerbaar is. Het is een vlag die een zeer brede lading kan dekken. De definitie overlaten aan de lokale overheden lijkt dan de meest aangewezen oplossing, maar dat is het niet. Het ‘gebruiksgemak’ van zo'n ruime bevoegdheid moet immers afgewogen worden tegenover het fundamentele grondrecht van rechtszekerheid dat ook in het Kinderrechtenverdrag duidelijk geformuleerd wordt (art. 40). We verduidelijken dit even.

#### **BANNER**

**Reglementen kunnen verschillen van gemeente tot gemeente, van wijk tot wijk en van straat tot straat.**

In een samenleving waarin elke lokale overheid zelf bepaalt wat ze onder overlast verstaat, wordt een burger verplicht om de verschillende politiereglementen te raadplegen om in te

schatten welke gedragingen laakbaar zijn binnen de grenzen van de gemeente waarbinnen hij zich bevindt. Reglementen kunnen verschillen van gemeente tot gemeente, maar afgaande op bovenstaande definitie uit de omzendbrief ook van wijk tot wijk of van straat tot straat. Zo is het voor een individu - en al willen we ze niet onderschatten, zeker voor jongeren - een haast onmogelijke opdracht om in dit kluwen klaarheid te scheppen. Net omdat de praktijk leert dat de klemtonen in gemeenten ook inderdaad heel anders worden gelegd.

Bovendien blijken de 'sanctioneerbare gedragingen' die zijn opgenomen in de diverse gemeentelijke politiereglementen ook nog zodanig ruim omschreven dat veel afhangt van de interpretatie van gedrag door de vaststellende ambtenaar en afhankelijk wordt van zijn of haar eigen individuele ervaring en tolerantiegrens. Een blikje op de grond gooien is voor de ene vaststellend ambtenaar een slordigheid, voor de ander sluikstorten. Voorbeelden zijn even uiteenlopend als verbazend. Het zitten op een bankleuning, het zoeken naar drugs in het openbaar, het gebruik van speeltuigen op een manier die overlast kan veroorzaken, het schudden aan takken, het doen schrikken... Het aanwezig zijn op de verkeerde plaats op het verkeerde moment kan gesanctioneerd worden. Een open deur voor willekeur. En dat is ook het gevoel dat zich stilaan nestelt bij jongeren (en niet in het minst de meest kwetsbaren onder hen): *"er zijn geen duidelijke spelregels meer" en "we worden gevisieerd door ordehandhavers."*

### 3.2 Eerder schending dan scheiding der machten

Een tweede fundamentele commentaar bij de wijze waarop de GAS vandaag vaak worden georganiseerd, betreft het principe van de scheiding der machten, een grondbeginsel van onze moderne democratie. Wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht mogen niet verenigd worden in één persoon of één instantie. Deze machten hebben ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de burger verantwoordelijkheden door middel van ingebouwde controlemechanismen. In het systeem van de GAS wordt nogal vlotjes over dit basisprincipe heen gestapt. Gemeenten bepalen – als wetgevende macht – binnen het GAS-systeem welke handelingen strafbaar zijn binnen hun grondgebied. Maar tegelijk is het ook de gemeente – via de gemeentelijke ambtenaren - die de strafmaat bepaalt, en aldus in rol van rechter kruipt (rechterlijke macht). Er is geen enkel rechtstreeks toezicht door een hogere overheid of een gerechtelijke instantie.

#### BANNER

Vanuit het standpunt van de minderjarige is in hoger beroep gaan niet zonder risico.

Als minderjarige heb je de mogelijkheid om een beroepsprocedure bij de (jeugd)rechtbank op te starten tegen een opgelegde GAS. Die kan de GAS-boete en de bepaling uit het politiereglement kritisch bekijken. Maar – op basis van de beperkte cijfergegevens waarover we beschikken – blijkt in de praktijk dat de rechter zelden tot nooit hiertoe de kans krijgt omdat er bijna nooit een hoger beroep ingesteld wordt. Begrijpelijk vanuit het standpunt van de minderjarige, want dit hoger beroep is niet zonder risico. De jeugdrechtbank kan de opgelegde boete immers vervangen door een gewone jeugdbeschermingsmaatregel. Welke minderjarige zal het hele juridische labirint doorkruisen om in te gaan tegen een boete die maximum 125 euro bedraagt, met als mogelijk risico dat de boete wordt vervangen door maatregelen die een veel grotere directe impact hebben<sup>iv</sup>?

### 3.3. Aandacht voor uitsluitingsmechanismen: belang van een breder beleid

Bovenstaande bedenkingen hebben betrekking op het bestaande GAS-discours zelf. Ze stellen vragen bij de uitgetekende procedures en kaarten gebrekkige definities aan. De laatst geformuleerde bedenking met betrekking tot de scheiding der machten vormt een mooie opstap naar een meer maatschappelijk-filosofische analyse van de GAS.

Het gevaar bestaat dat we in de hele beweging voor een (verdere) versterking van de GAS, de strijd tegen kansarmoede, en sociale uitsluiting uit het oog verliezen (Meerschaut & De Hert, 2007). De oorzaken die aan de basis liggen van 'storend' gedrag krijgen geen plaats, laat staan een oplossing binnen de GAS. De focus komt te liggen op de manifestatie van bepaald gedrag, eerder dan op de achterliggende redenen voor het gesteld gedrag. Vaak zelfs met de bedoeling om deze lastige vragen niet langer te hoeven stellen (Kay & Tisdall, 2006). Het gaat dan simpelweg om jongeren die zich verantwoordelijk moeten gedragen en ouders die hun kinderen onder controle moeten houden. GAS verschijnen dan als een geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen zoals armoede, slechte huisvesting, gebrek aan openbare ruimte,... (De Wree & Van Malderen, 2008). Samenlevingsproblemen worden herleid tot individuele problemen. Dat vele problemen vaak ontstaan door de organisatie van een bepaald beleid of een gebrek daaraan, wordt al te vaak over het hoofd gezien (Verfaillie, 2008). Een belangrijke modaliteit binnen dit beleid is het omvormen van de sociale diensten tot een controle-instrument van die groepen die zich niet willen of kunnen inpassen in de neoliberale samenleving. We zien hoe vandaag diverse lokale besturen in onder meer Mechelen, Lokeren en Antwerpen dwangtrajecten ontwikkelen waarin men ook de hulpverlening en het algemeen welzijnswerk

betreft<sup>v</sup>. De praktijk van de GAS beperkt zich daarmee niet tot vaststellen en bestraffen: de maatregelen worden ook “preventief” ingezet. In bepaalde gevallen kan men een boete vermijden als men zich inschakelt in een hulpverlenings- of activeringstraject. Sociaal werk wordt zo ingeschakeld in de behoeften en eisen van de nieuwe veiligheidsdoctrine.

## BANNER

Sociaal werk wordt ingeschakeld in de nieuwe veiligheidsdoctrine.

### 3.4. Jongeren als kop van jut

In de sterk toegenomen beleidsmatige inzet op veiligheid en het minimaliseren van (gevoelens van) overlast vormen jongeren een kwetsbare groep. Het is soms zeer moeilijk om niet in casuïstiek te vervallen, maar wanneer men het zitten op de leuning van een bank tot direct sanctioneerbaar gedrag herleid, is het duidelijk dat men daarmee niet de doorsnee senior viseert. Of wat gedacht van de burgemeester van Mol die, gevraagd naar de reden waarom op de grond spuwen voortaan verboden is, het verbod als volgt ‘nuanceert’: “Een wielertoerist die door onze straten passeert en eens op de grond spuwt, laten we ongemoeid. Maar jongeren die voor de deur van de bib er een sport van maken om op de grond te spuwen, daar gaan we wel tegen optreden”<sup>vi</sup>. Jongeren in de publieke ruimte, het is vandaag geen vanzelfsprekend gegeven.

In de maatschappelijke discussie rond jongeren in de publieke ruimte lijkt het behoud van de rust en anonimiteit van de publieke ruimte een belangrijke factor. Een eerste opvallend gegeven daarbij is de *anonimiteit van de publieke ruimte als niemandsland*. Straten worden vandaag grotendeels gereduceerd tot transit zones die in functie staan van mobiliteit tussen functionele plaatsen. Binnen die ruimte is er niet echt veel plaats voor ontmoeting. Dat uit zich bijvoorbeeld in het actuele skatebeleid waar men skaters liever een plek geeft binnen een duidelijk afgebakend skatepark (liefst in de marge van de stad) dan dat ze *gewoon* deel uitmaken van een dorps- of stadsplein (De Welter, De Visscher & Vanobbergen, 2007). Ten tweede is de publieke ruimte steeds meer tot een *gecommercialiseerde ruimte* geworden. De publieke functies worden in grote mate opgenomen door semipublieke ruimtes. Plekken zoals shoppingcentra en bioscoopcomplexen vervullen weliswaar een aantal publieke functies, maar zijn in wezen privaat bezit. De toegang tot deze plaatsen is dus nooit volledig vrij en er gelden duidelijke regels met betrekking tot wat gewenst en toegestaan is. Bovendien impliceert de commercialisering van publieke ruimtes dat de interacties die er mogelijk worden gemaakt

vooral van instrumentele waarde zijn. Mensen worden er in de eerste plaats aangesproken als consument.

Er bestaan dus verschillende opvattingen over welk gedrag wenselijk is in de publieke ruimte. Die verschillende manieren van kijken naar gedragingen en belangen in het gebruik van openbare ruimte, maken dat bepaald gedrag van jongeren voor andere buurtbewoners bedreigend kan overkomen. Hurenkamp en Tonkens (2011) formuleren het hebben van een gemeenschappelijke noemer, van gedeelde normen, als voorwaarde voor herkenning en vertrouwen in anderen. Omgekeerd leidt onbegrip en gebrek aan herkenning tot wantrouwen. Het feit dat jongeren de beschikbare ruimte op een andere manier gebruiken dan volwassenen, zorgt dus voor wantrouwen. Dit onderling wantrouwen en gebrek aan herkenning, werkt stereotyperingen in de hand. Het ontbreekt aan betere, genuanceerde informatie voor het inschatten van anderen, aldus Blokland (2009). Een proces van stereotypering en eenzijdige beeldvorming dreigt te resulteren in de maatschappelijke uitsluiting van bepaalde groepen mensen met (leeftijds)discriminatie tot gevolg.

## **BANNER**

**De publieke ruimte is te weinig ingericht als ontmoetingsruimte.**

Hoewel uit diverse onderzoeken blijkt dat het zin heeft om regelmatig te praten met jongeren op straat, laten veel omwonenden dat na. Soms uit angst voor geweld of represailles, bijna altijd omdat ze niet kunnen inschatten wat de reactie zal zijn. Dat hangt vaak samen met wat door Blokland (2009) publieke familiariteit is genoemd. Daarmee doelt ze op de kennis die nodig is om in te schatten wat je van een ander kunt verwachten. Die publieke familiariteit kan tot stand komen door elkaar herhaaldelijk tegen te komen. Herhaalde samenkomst faciliteert familiariteit, ook als het slechts vluchtige contacten betreft. De publieke ruimte is echter te weinig ingericht met het oog op het faciliteren van familiariteit. Immers, zulke familiariteit ontwikkelt zich minder vanzelfsprekend en vrijblijvend wanneer de openbare ruimte minder een verblijfsruimte is.

## 4. “Doe keer normaal”.

Op de grond spuwen, op de leuning van een bank zitten, aan takken trekken,... het lijstje van gedragingen die onder de gemeentelijk administratieve sancties vallen kende de voorbije maanden een ongebreidelde uitbreiding en creativiteit. Tegelijk is er de duidelijke roep om zo snel mogelijk de GAS voor jongeren vanaf 14 jaar mogelijk te maken. Deze roep is zeker niet

unaniem, maar het dominante politieke en maatschappelijke vertoog over de wenselijke toepassing en uitbreiding van de GAS voor minderjarigen is heel duidelijk. Met de GAS zoals we die vandaag vorm geven, lijken we elke zin voor realiteit verloren te hebben.

In deze bijdrage hebben we dit proberen aantonen. Zo wezen we in eerste instantie op de vele juridische bezwaren die bij de GAS voor minderjarigen kunnen worden geformuleerd. Er is de willekeur die zich installeert wanneer de lokale besturen de ruimte krijgen om overlast door jongeren zelf te definiëren, er is de heel beperkte invulling van de bemiddelingsprocedure en er is ten slotte het schenden van het principe van de scheiding van de machten. Maar er is meer. De GAS lijken vooral aan symptoombestrijding te doen. Ze kaderen binnen een beleid dat oorzaken van maatschappelijke problemen eerder bij het individu situeert dan het oog heeft voor wat structureel in de samenleving fout loopt. Bovendien is de dominantie van het veiligheidsdiscours vandaag zo groot dat iedereen potentieel dader lijkt. En dat is toch niet normaal.

Bruno Vanobbergen & Marjan Rom

Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

---

<sup>i</sup> Voor een uitgebreidere evolutie: zie KINDERRECHTENCOALITIE, *Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen*, 2011, te raadplegen op <http://www.kinderrechtencoalitie.be/uploads/documenten/Standpunt%20GAS.pdf>; Put, J. (2010). *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: die Keure, 347 e.v.

<sup>ii</sup> MvT bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 2031/1, 1-2; Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 2031/4, 2.

<sup>iii</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet wat de invoering van gemeentelijke administratieve sancties voor spijbelen betreft, *Parl. St. Kamer* 2010-11, nr. 1451/1.

<sup>iv</sup> Zie ook C. VAN ROY, “Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties”, *RW* 2005-2006, 453.

<sup>v</sup> Voor een illustratie hiervan, zie: <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/05/22/vollegas-vooruit-in-de-voorbeeldige-stad>

<sup>vi</sup> Het Nieuwsblad, “Voorbijganger doen schrikken, levert sanctie op”, 24 mei 2012.

### **Bibliografische referenties**

Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*, Amsterdam: Amsterdam University Press.



- 
- Christiaensen, S. (2004). Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast, *Panopticon*4 (1).
- De Welter, J., De Visscher, S. en Vanobbergen, B. (2007). Is een ramp een ramp? De dominante constructie van de publieke ruimte door skaters uitgedaagd, *Pedagogiek. Wetenschappelijk Forum voor Opvoeding, Onderwijs en Vorming*, 27(3), 187-200.
- De Wree, E., Van Malderen, S. (2008). Waarheid, durven, doen? Bevindingen over de aanpak van overlast, in: Vakgroep Strafrecht en Criminologie, *Update in de criminologie: overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*. Mechelen: Kluwer, 27.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E., (2011). *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kay, E., & Tisdall, M. (2006). Antisocial behaviour legislation meets children's services: challenging perspectives on children, parents and the state, *Critical Social Policy*, 26 (1), 101-120.
- Meerschaut, K., De Hert, P. (2007). De Belgische discussie over overlast en GAS vanuit stedelijk en grondrechtelijk perspectief: case study van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Veiligheidsbeleid: meer strafstaat, minder sociale staat?*, Progress Lawyers Network, 85.
- Verfaillie, K. (2008). Zijn beleidsmakers overlastveroorzakers? Over verantwoordelijkheid en reflexiviteit in beleidsprocessen, in Vakgroep Strafrecht en Criminologie, *Update in de criminologie: overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen: Kluwer, 88.