

SAMENVATTING ONDERZOEK TOEPASSING GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES

26 november 2008

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) voerde gedurende de maanden mei tot en met juli 2008 een grootschalige bevraging bij de 308 Vlaamse steden en gemeenten naar de implementatie en toepassing van de wetgeving omtrent de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) ¹. In dit document worden de onderzoeksresultaten in het kort samengevat.

1.	Toelichting onderzoeksresultaten	2
1.1	Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS)	2
1.2	Hoeveel gemeenten werken met administratieve geldboetes?	2
1.3	Grote regionale verschillen	3
1.4	Aanpak van overlast overstijgt gemeentegrenzen	5
1.5	Wie stelt de overlast vast?	7
1.6	Welke overlastfenomenen komen het meest voor in Vlaanderen?	8
1.7	Komt boontje altijd om zijn loontje?	9
1.8	Overtreder legt zich neer bij de boete	9
1.9	Sanctionerende ambtenaren zijn overwegend tevreden	10
2.	Conclusie: overlastbeleid werpt zijn vruchten af	11

¹ De uitgebreide versie van de onderzoeksresultaten vindt u terug in de bijwerking (november 2008) van het losbladig handboek 'Gemeentelijke Administratieve Sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast' (uitgeverij Politeia, ISBN 978-2-509-00096-5).

1. Toelichting onderzoeksresultaten

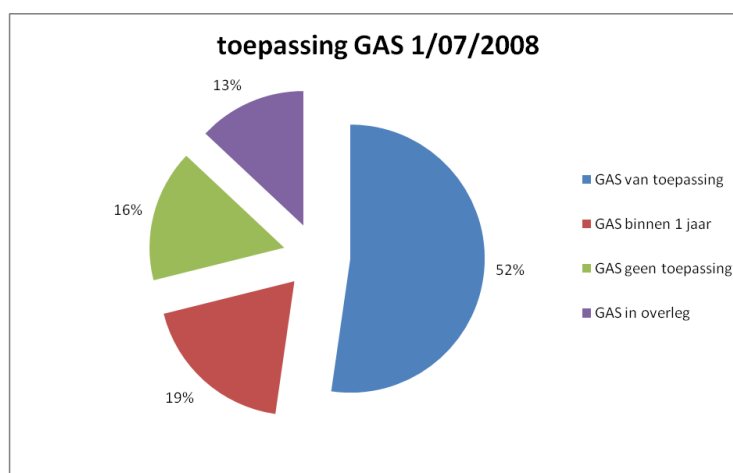
1.1 Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS)

De administratieve sancties zijn een relatief nieuw instrument in de strijd tegen verscheidene vormen van overlast (zoals hondenpoep, wildplassen en sluikestorten) die de steden en gemeenten de mogelijkheid moeten geven om dit maatschappelijk negatieve gedrag lik op stuk te kunnen geven. De beteugeling van overlast was tot eind jaren negentig volledig in handen van de parketten. Het kwam veelal voor dat zij prioriteit dienden te geven aan de zware criminaliteit met als gevolg dat kleine overlast vaak niet gesanctioneerd werd. Uitgangspunt van de nieuwe wet was om de sanctionering van overlast uit handen te nemen van de gerechtelijke overheid en over te hevelen naar de gemeentelijke overheid. Dat gebeurde concreet met de wet van 13 mei 1999 (toevoeging artikel 119bis aan de Nieuwe Gemeentewet).

Pas na een aantal essentiële wijzigingen aan de oorspronkelijke wet in 2004 en 2005 (bepaalde inbreuken werden uit de strafwet gehaald en voor minderjarigen werden bijkomende rechtswaarborgen ingebouwd) begon het systeem echt van de grond te geraken. Een studie van de VVSG wees uit dat in het voorjaar van 2005 slechts 10% van de Vlaamse gemeenten klaar waren voor de invoering van administratieve geldboetes. Uit een onderzoek van de Universiteit Gent bleek dat in 2006 al 33% van de Vlaamse gemeenten GAS ingevoerd hadden. Sindsdien breidde het rijtje met overlastfenomenen die door de gemeenten bestraft konden worden, net als het aantal gemeenten die GAS ingevoerd hadden, gevoelig uit (oa. ten gevolge van de depenalisering van strafrechtelijke inbreuken in 2004 en de mogelijkheid tot het invoering van administratieve sancties voor lichte afvalgerelateerde overlastfenomenen begin 2008).

De VVSG ging na in welke mate in Vlaanderen administratieve geldboetes opgelegd worden². We bereikten met dit onderzoek ongeveer 55% van de gemeenten die vandaag GAS invoerden. Daarnaast konden we gegevens verzamelen omtrent de invoering van een GAS-reglement voor alle 308 Vlaamse steden en gemeenten.

1.2 Hoeveel gemeenten werken met administratieve geldboetes?



² Onderzoek uitgevoerd door Tom De Schepper i.s.m. Koen Van Heddeghem, Marian Verbeek en Herman Callens (Socratos-tool). Het onderzoek was deels kwantitatief, deels kwalitatief van aard en bestond uit twee fasen.

Op 1 juli 2008 hadden reeds 161 Vlaamse gemeenten een bepaling in hun politiereglement opgenomen dat bepaalde vormen van overlast strafbaar kon stellen met een administratieve geldboete, 58 gemeenten zijn van plan om dat op korte termijn te doen (i.e. in het voorjaar van 2009), 40 gemeenten namen nog geen stelling in (i.e. discussie aan de gang) en 49 gemeenten weigeren om tot op vandaag bestuurlijke boetes in te voeren. De helft van de Vlaamse steden en gemeenten konden op 1 juli 2008 dus overlast beboeten. We merken op dat in het voorjaar van 2009 zowat 70% van de steden en gemeenten die mogelijkheid zal hebben.

1.3 Grote regionale verschillen

Opvallend zijn daarbij de grote verschillen in invoering van GAS tussen de Vlaamse provincies en gerechtelijke arrondissementen. Ongeveer 70% van de gemeenten waarin GAS van kracht is werken samen over de gemeentegrenzen heen. Vooral in de provincies Vlaams-Brabant, Oost-Vlaanderen en Antwerpen wordt sterk samengewerkt bij de behandeling van overlastdossiers.

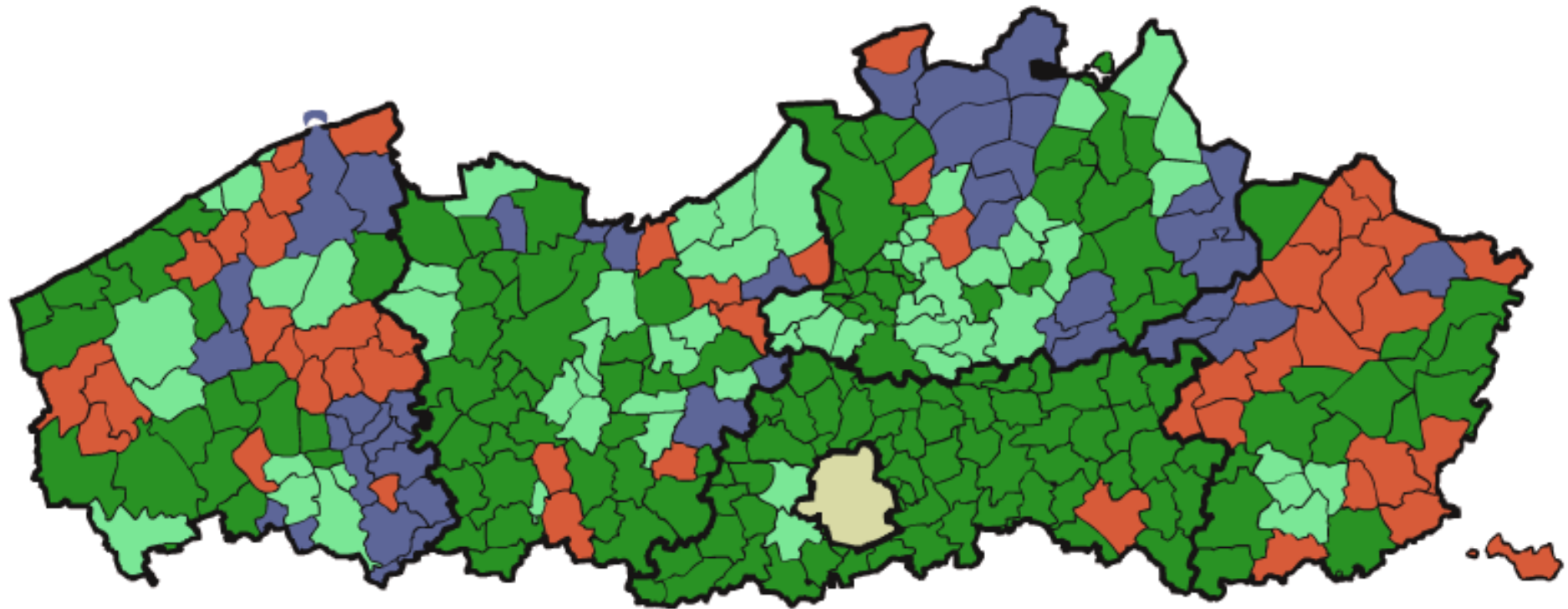
Gemeenten die geen GAS kunnen of willen invoeren geven aan dat zij over te weinig personele of financiële capaciteit beschikken om de GAS-wetgeving tot uitvoering te kunnen brengen, of dat er binnen het gerechtelijk arrondissement afspraken zijn om de bestraffing van overlast in handen van het parket te laten. Andere gemeenten wensen overlast liever te bestraffen met een belasting- of retributiereglement.

Als we verder een analyse maken volgens de sociaal-economische typologie van de Vlaamse steden en gemeenten (op basis van de Dessoy-clustering van Dexia uit 2007) dan merken we op vooral in residentiële randgemeenten met hoge inkomens (vb. Brasschaat en Sint-Martens-Latem) en grote of middelgrote steden (vb. Antwerpen, Oostende, Mechelen) toepassing van het systeem maakt. In landelijke en agrarische gemeenten ligt de toepassingsgraad veel lager.

Onderstaande tabellen en kaart geven die regionale verschillen overzichtelijk weer (per provincie en gerechtelijk arrondissement).

provincie	aantal gemeenten in provincie	toepassing GAS op 1/7/2008	geen toepassing GAS	toepassing tegen 1/1/2009
Antwerpen	70	30 (43 %)	40 (57 %)	53 (76 %)
Limburg	44	16 (36 %)	28 (64 %)	20 (45 %)
Oost-Vlaanderen	65	34 (52 %)	31 (48 %)	52 (80 %)
Vlaams-Brabant	65	62 (95 %)	3 (5 %)	64 (98 %)
West-Vlaanderen	64	19 (30 %)	45 (70 %)	30 (47 %)
TOTAAL	308	161	147	219

Toepassing GAS in Vlaanderen (1/7/2008)



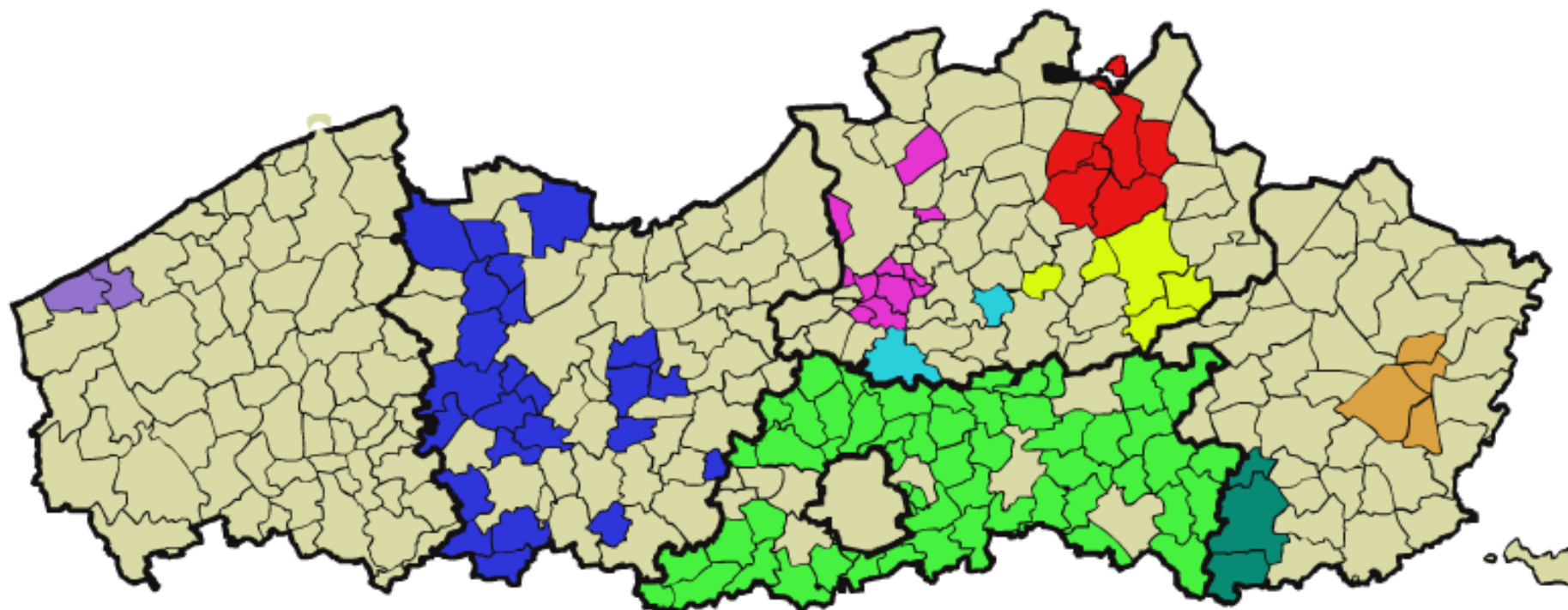
- GAS geen toepassing
- GAS binnen 1 jaar
- GAS van toepassing
- GAS in overleg

Noot: In een aantal krantenartikels (Het Nieuwsblad, 18/11/2008 en De Standaard, 18/11/2008) verscheen foutief dat Leuven, Brussel en Mechelen een bijna volledige toepassing van GAS garanderen, terwijl het systeem in Hasselt, Brugge en Kortrijk niet van de grond zou geraken omdat er te weinig knowhow en personeel aanwezig zou zijn om de wetgeving tot uitvoering te brengen. Die informatie had echter betrekking op de gegevens voor de gerechtelijke arrondissementen en niet voor de individuele stad of gemeente (zoals u uit onderstaande tabel kunt afleiden). De betreffende arrondissementen bestaan immers uit 21 (Hasselt en Kortrijk) of 23 (Brugge) gemeenten. Het spreekt dus voor zich dat vooral in de kleinere gemeenten die deel uitmaken van die arrondissementen de toepassing van GAS laag is, net omdat er (meestal) te weinig personele of financiële middelen zijn.

gerechtelijk arrondissement	aantal gemeenten in arrondissement	toepassing GAS op 1/7/2008	geen toepassing GAS	toepassing tegen 1/1/2009
Antwerpen	30	16 (53 %)	14 (47 %)	21 (70 %)
Brugge	23	3 (13 %)	20 (87 %)	7 (30 %)
Brussel	35	33 (94 %)	2 (6 %)	35 (100 %)
Dendermonde	23	7 (30 %)	16 (70 %)	16 (70 %)
Gent	27	15 (56 %)	12 (44 %)	23 (85 %)
Hasselt	21	7 (33 %)	14 (67 %)	7 (33 %)
Ieper	10	7 (70 %)	3 (30 %)	8 (80 %)
Kortrijk	21	4 (19 %)	17 (81 %)	8 (38 %)
Leuven	30	29 (97 %)	1 (3 %)	29 (97 %)
Mechelen	13	2 (15 %)	11 (85 %)	13 (100 %)
Oudenaarde	15	12 (80 %)	3 (20 %)	13 (87 %)
Tongeren	23	9 (39 %)	14 (61 %)	13 (57 %)
Turnhout	27	12 (44 %)	15 (56 %)	19 (70 %)
Veurne	10	5 (50 %)	5 (50 %)	7 (70 %)
TOTAAL	308	161	147	219

1.4 Aanpak van overlast overstijgt gemeentegrenzen

Opmerkelijk is dat heel wat gemeenten samenwerken in het kader van de aanpak van overlastfenomenen. In de provincies Oost-Vlaanderen (gemeenten met maximaal 30.000 inwoners) en Vlaams-Brabant (onbeperkt) krijgen gemeenten de kans om de behandeling van de overlastdossiers (en het opleggen van de geldboete) uit te besteden aan de provinciale overheid, tegen een vaste dossierkost. Dit geeft ook kleinere gemeenten die te weinig personele of financiële capaciteit hebben om met GAS te werken de mogelijkheid om toch het systeem in te voeren.



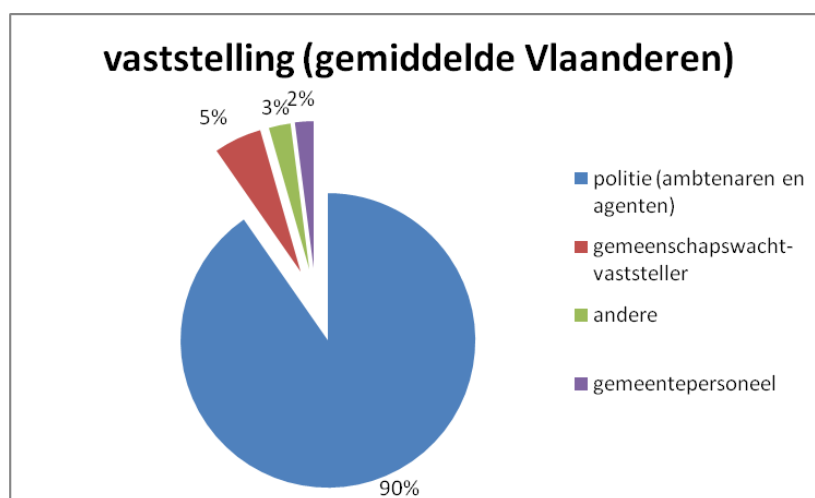
- | | |
|---|--|
| ■ VLAAMS BRABANT | ■ MECHELEN |
| ■ OOST-VLAANDEREN | ■ GENK |
| ■ GEEL | ■ SINT-TRUIDEN |
| ■ TURNHOUT | ■ WESTKUST |
| ■ IGEAN | |

In de provincie Antwerpen wordt eveneens samengewerkt, maar dan wel op vlak van één of meerdere politiezone(s) (in Turnhout, Geel en Mechelen-Lier) of intercommunaal (intercommunale IGEAN in de rand van Antwerpen). In de provincies die het minst met GAS werken (West-Vlaanderen en Limburg) wordt veel minder samengewerkt in het kader van overlast. Onderstaande tabel geeft nog eens weer hoeveel gemeenten zich aansloten (en zullen aansluiten) bij de verschillende samenwerkingsverbanden.

samenwerkingsverbanden in het kader van GAS	1 juli 2008	voorjaar 2009
Vlaams-Brabant	56	57
Oost-Vlaanderen	24	31
Geel	5	8
Turnhout	7	7
IGEAN (regio Antwerpen)	11	12
Mechelen	2	13
Genk	4	4
Sint-Truiden	3	3
Westkust (politiezone)	2	2
TOTAAL	114	139

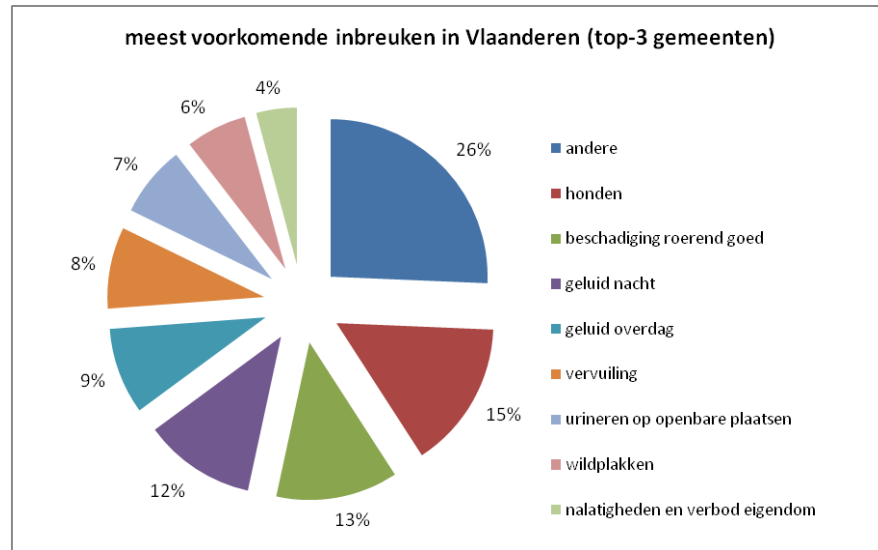
1.5 Wie stelt de overlast vast?

In praktijk zien we dat de vaststelling van overlast in negen op de tien gevallen gebeurt door de politie (hoewel ook gemeentepersoneel en gemeenschapswachten vaststellers dat mogen doen). Bij benadering zou ongeveer 75% van alle overlastdossiers in een boete uitmonden. Dat cijfer varieert wel naargelang de grootte van de gemeente (in grote steden als Antwerpen en Oostende ligt dat cijfer beduidend hoger) en naargelang het feit of er al dan niet samengewerkt wordt in het kader van GAS (ook in zonale of provinciale samenwerkingsverbanden ligt het cijfer meestal hoger). Het komt echter ook voor dat de overtreder onbekend is of dat het proces-verbaal van vaststelling vormgebreken vertoont. Dat zijn meteen de meest voorkomende problemen bij de vaststelling van overlastfenomenen.



1.6 Welke overlastfenomenen komen het meest voor in Vlaanderen?

Hoewel er geen uniforme categorisering bestaat van overlastfenomenen en elke gemeente de vrijheid heeft om bepaalde inbreuken al dan niet in het plaatselijke politiereglement op te nemen, stellen we vast dat de meest voorkomende dossiers vooral gaan over geluidsoverlast (overdag en 's nachts), honden (blaffende en bijtende honden en hondenpoep), afval (vooral zwerfvuil en sluikestorten) en vandalisme. Al zal dit lijstje niet in elke gemeente in die volgorde voorkomen, net omdat bepaalde inbreuken in sommige steden en gemeenten vaker voorkomen dan andere.



We kunnen de inbreuken eveneens categoriseren in de groepen 'klassieke inbreuken', 'milieugerelateerde overlast' en 'gemengde inbreuken' (de categorie 'diverse inbreuken' is een restcategorie). We stellen vast dat deze drie categorieën elk goed zijn voor één derde van de meest voorkomende inbreuken in Vlaanderen.

overzicht top-3 overlastfenomenen per gemeente die GAS toepast (naargelang voorkomen)	%
A. KLASSIEKE INBREUKEN	30,89%
geluid overdag	8,90%
urineren op openbare plaatsen	7,33%
nalatigheden en verbod eigendom	4,19%
openbaar domein	4,19%
parkeerovertreiding	3,66%
private eigendom	2,09%
vuurwerk	0,52%
B. MILIEUGERELATEERDE KLEINE OVERLAST	35,60%
B.1. vervuilen openbare weg	32,46%
zwerfvuil en sluikestorten	8,38%
sluikestorten	2,09%
voederen dieren openbaar domein	0,52%
honden (oa. lawaai en hondenpoep)	15,18%
wildplakken	6,28%
B.2. inzamelregels huishoudelijk afval	3,14%
afvalinzameling	3,14%
C. GEMENGDE INBREUKEN	30,37%
D. DIVERSE INBREUKEN	3,14%
TOTAAL	100,00%

Bij de categorie 'gemengde inbreuken' (dat zijn de inbreuken die, omwille van hun ernst, pas met een overlastboete bestraft kunnen worden nadat het parket daar groen licht voor gaf) merken we op dat gemeenten de echt zware overtredingen (oa. diefstal) meestal niet opnemen in hun politiereglement, maar die in de eerste plaats willen laten bestraffen door het parket. Het hoge cijfer valt vooral te verklaren door overlast die onder de lichte vorm van die 'gemengde inbreuken' verscholen zit (in praktijk is dat meestal nachtlawaai en vandalisme).

1.7 Komt boontje altijd om zijn loontje?

In praktijk blijkt dat tussen de 70% en 80% van de overlastdossiers uitmonden in een geldboete. Toch kunnen we ook hier opmerkelijke verschillen vaststellen in Vlaanderen. Wanneer een interlokaal of provinciaal ambtenaar de dossiers behandelt, resulteren beduidend meer dossiers in een geldboete dan wanneer de gemeenten dat zelf doen. Al bestaan er uitzonderingen op die trend. Grotere steden als Antwerpen of Oostende leggen jaarlijks duizenden boetes op, terwijl dat in de meeste kleinere gemeenten per uitzondering voorkomt. Gemeenten dienen dus de lusten en lasten tegenover elkaar te plaatsen.

1.8 Overtreder legt zich neer bij de boete

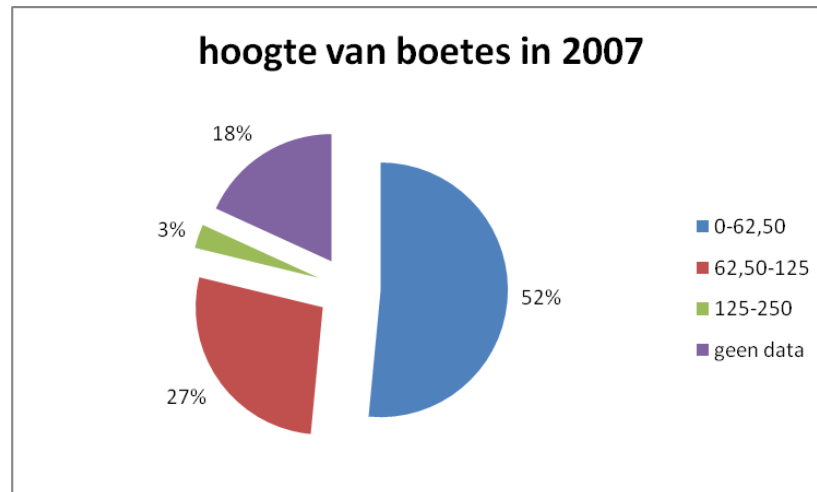
Wie overlast veroorzaakt, is in de meeste gevallen bereid om op te draaien voor de gevolgen van zijn of haar handeling. Dat vertaalt zich concreet in het feit dat de overtreders vrij weinig beroep doen op het bemiddelingsaanbod en de verweerprocedure (meestal schriftelijk) waarin de wet op de administratieve sancties voorzien heeft. De bemiddeling is echter verplicht bij dossiers met minderjarige (16-18 jaar) overtreders, toch blijkt dat maar in minder dan 25% van het totaal aantal overlastdossiers (zowel minderjarige als meerderjarige) voor te komen (zegt 70% van de sanctieambtenaren).

bemiddeling voor minderjarigen tov. totaal aantal dossiers procedure GAS	
frequentie	%
geen bemiddeling	51,52%
25% of minder	21,21%
26% of meer	3,03%
geen data	24,24%
TOTAAL	

De overtreder kan na de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete bovendien in beroep gaan bij de politierechtbank (of jeugdrechtbank in geval van jongeren tussen 16 en 18 jaar) tegen de beslissing, maar ook dat komt in praktijk zelden of nooit voor (zegt 80% van de sanctieambtenaren).

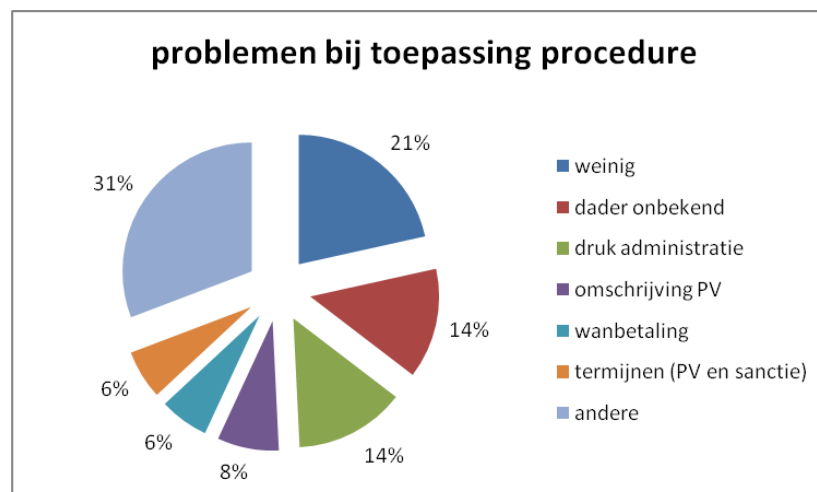
beroep tov. totaal aantal dossiers procedure GAS	
frequentie	%
geen beroep	60,61%
weinig beroep	21,21%
veel beroep	0,00%
geen data	15,15%
andere	3,03%
TOTAAL	

Omdat het bedrag van de opgelegde geldboetes ook niet zo hoog is (de helft van de sanctieambtenaren zegt dat die meestal lager ligt dan 62,50 euro) wordt de boete in de meeste gevallen stipt betaald aan de ontvanger van de gemeente waarin de inbreuk plaatsvond (binnen de maand na uitvoerbaarverklaring van de administratieve sanctie). Concreet zouden 75% van de overlastdossiers in praktijk op tijd betaald worden.



1.9 Sanctionerende ambtenaren zijn overwegend tevreden

De personen die bij wet gemachtigd zijn om overlastboetes op te leggen (de zogenaamde ‘sanctionerend ambtenaar’) zijn meestal tevreden over de toepassing van de wetgeving betreffende de administratieve sancties. Dat blijkt enerzijds uit het feit dat 1 op 5 sanctieambtenaren menen weinig of geen problemen te ondervinden bij de toepassing van de overlastprocedure, maar anderzijds ook uit het feit dat meer dan de helft van de sanctieambtenaren (58%) menen dat het systeem goed werkt (nadat de voorbije jaren echter een aantal fundamentele wijzigingen aan de wet van 1999 aangebracht werden).



Toch meent een niet onbelangrijke groep onder hen (21%) dat er te weinig middelen voor handen zijn om het systeem goed te laten functioneren. Dat verwijst dan weer naar het gebrek aan financiële en/of personele middelen om het beleid uit te voeren.

2. Conclusie: overlastbeleid werpt zijn vruchten af

We kunnen uit voorgaande resultaten besluiten dat het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties vandaag vrij goed functioneert. Na een lange inlooptijd met heel wat hindernissen passen steeds meer Vlaamse steden en gemeenten het systeem toe en zien ze in het instrument een effectief middel in hun strijd tegen overlast.

Toch blijkt uit vele gegevens dat de nood aan meer ondersteuning (op provinciaal of lokaal vlak) bij de uitvoering van deze wetgeving heel hoog is. Om tot een nog grotere toepassing van het systeem te komen dient er in de eerste plaats voor gezorgd te worden dat vooral kleine gemeenten met een beperkt personeelsbestand en/of beperkte financiële middelen de verwerking van de overlastdossiers kunnen uitbesteden. Hoewel de mogelijkheid tot provinciale ondersteuning expliciet in het Koninklijk Besluit van 7 januari 2001 (B.S. 02-02-2001) staat ingeschreven, bieden vandaag nog maar 2 van de 5 Vlaamse provincies die mogelijkheid aan. Daardoor ontstaan bijvoorbeeld in de provincie Antwerpen parallelle regionale samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten onderling.

Maar ook gemeenten die reeds zelf de dossiers behandelen, hebben het in praktijk vaak lastig (met uitzondering dan van de grotere steden en gemeenten die daar vaak een aparte ambtenaar voor aanstelden). In praktijk blijkt dat de sanctionerend ambtenaar in gemeenten die zelf instaan voor de uitvoering van de wetgeving meestal de secretaris is, of een ambtenaar die deze taak toegevoegd krijgt aan zijn reguliere takenpakket.

Voor vele gemeenten gaat het invoeren van GAS gepaard met een kostenbatenanalyse. Net om die reden gaan een aantal gemeenten in hun strijd tegen overlast op zoek naar alternatieve beleidsinstrumenten, zoals belasting- of retributiereglementen. Of over hoe een overlastboete een overlasttaks kan worden.

Meer informatie over deze studie:

Koen Van Heddeghem, T. 02/211.56.05

Koen.vanheddeghem@vvsq.be

Tom De Schepper, T. 02/211.56.03

Tom.deschepper@vvsq.be