

## Gemeentelijke Administratieve Sancties door een jeugdbril

Aanbevelingen voor de praktijk – VVSG en VVJ – 17 oktober 2013

Op 1 januari 2014 treedt de nieuwe Wet op de Gemeentelijke Administratieve Sancties in werking<sup>1</sup>. Die beschrijft de nieuwe procedures die gemeenten moeten toepassen al ze zelfstandig overlast op hun grondgebied willen bestraffen. In heel wat gemeenten en politiezones wordt momenteel gewerkt aan een **herwerkte politieverordening**. Meestal zijn gemeenten de trekker in dit verhaal, soms ook politiezones.

De voorbije maanden was er heel wat te doen over een aantal omstreden bepalingen uit gemeentelijke politieverordeningen die onder meer in de pers aan bod kwamen. Daardoor kwam de **relatie tussen jongeren en het gemeentebestuur** in een beperkt aantal gemeenten onder druk te staan. De nieuwe wet bevat heel wat bepalingen die betrekking hebben op minderjarigen en wil daarom de jeugdraad meer betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke politieverordening.

De nieuwe wet verplicht gemeenten onder meer om het **advies aan de jeugdraad** te vragen vooraleer ze bepalingen in hun politieverordening opnemen die betrekking kunnen hebben op minderjarigen. Bovendien zal de gemeenteraad de **leeftijdsgrens** moeten vastleggen vanaf wanneer minderjarigen (of meerderjarigen) het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete. Gemeenten moeten hun politieverordening ook **communiceren** naar alle jongeren en hun ouders die in de gemeente wonen als er bepalingen in staan die betrekking hebben op minderjarigen.

In deze korte nota willen de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van Vlaamse Jeugddiensten (VVJ) de Vlaamse gemeentebesturen, jeugddiensten en sanctionerend ambtenaren een aantal tips en aanbevelingen voor de praktijk.

### 8 tips en aanbevelingen over GAS en minderjarigen

#### 1. De jeugdambtenaar is bij voorkeur geen vaststellend ambtenaar

##### **Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 21, §1, 1°)?**

De inbreuken die uitsluitend het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties kunnen eveneens worden vastgesteld door (...):

1° de **gemeenteambtenaren** die voldoen aan de door de Koning vastgelegde minimumvoorwaarden, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad inzake de selectie, aanwerving, opleiding en bevoegdheid, en die daartoe door de gemeenteraad worden aangewezen. (...);

Gemeentelijke jeugdambtenaren zouden aangewezen kunnen worden door de gemeenteraad om vaststellingen te verrichten op inbreuken op de politieverordening. Ze moeten daarvoor voldoen aan een aantal minimale voorwaarden inzake selectie, aanwerving en opleiding. Deze mogelijkheid houdt echter geen verplichting in. Gemeentelijke jeugdambtenaren hebben immers tot taak om jongeren en het lokale jeugdwerk te ondersteunen en stimuleren. Ze staan daarvoor dagelijks in contact met jongeren en jongerenorganisaties en proberen preventief in te spelen op mogelijke conflictsituaties (bv. sensibiliserend optreden bij geluidsoverlast uit een jeugdhuis of op een fuif). Dat lijkt moeilijk verenigbaar met de repressieve bevoegdheid van een gemeentelijke GAS-vaststeller.

#### 2. In de opleiding tot vaststellend ambtenaar moet ruimte zijn voor pedagogische competenties

##### **Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 21)?**

De inbreuken die uitsluitend het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties kunnen eveneens worden vastgesteld door (...):

<sup>1</sup> Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, B.S., 1 juli 2013.

1° de gemeenteambtenaren die voldoen aan de door de Koning vastgelegde **minimumvoorwaarden**, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad inzake de selectie, aanwerving, opleiding en bevoegdheid, en die daartoe door de gemeenteraad worden aangewezen. (...);

2° de provinciale of gewestelijke ambtenaren, de personeelsleden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome gemeentebedrijven die hiertoe binnen het raam van hun **bevoegdheden** door de gemeenteraad worden aangewezen.

3° (...);

Voor de in het eerste lid, 2°, bedoelde personeelsleden, somt de gemeenteraad in het aanstellingsbesluit limitatief op de **artikelen** uit de gemeentelijke politiereglementen waarvoor deze personen de **bevoegdheid** hebben om inbreuken vast te stellen.

De gemeenteraad kan alleen die artikelen opsommen die in **rechtstreeks verband staan met de bevoegdheden** van de in het eerste lid, 2°, bedoelde personeelsleden die voortvloeien uit de regelgeving die op hen van toepassing is. De **betrokken overheid of entiteit gaat akkoord** met deze bijkomende bevoegdheid.

De in het eerste lid, 2°, bedoelde personeelsleden moeten voldoen aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde **minimumvoorwaarden** inzake selectie, aanwerving en opleiding.

De Vlaamse Jeugdraad en de Vlaamse kinderrechtencommissaris pleiten in een brief van 29 augustus 2013 aan de minister van Binnenlandse Zaken<sup>2</sup> voor voldoende aandacht voor jongeren en jongerengedrag in de minimale opleiding die gevolgd moet worden door de vaststellende ambtenaren. Een bijscholing inzake de leefwereld van jongeren kan uiteraard nuttig zijn voor de vaststellende ambtenaren die regelmatig in contact komen met jongeren. Toch hebben niet alle Vlaamse gemeenten inbreuken met betrekking tot minderjarigen voorzien in hun politieverordening en zullen niet alle vaststellende ambtenaren de mogelijkheid krijgen om inbreuken vast te stellen die betrekking hebben op minderjarigen. Voor die vaststellende ambtenaren die binnen het raam van hun bevoegdheden vaststellingen kunnen verrichten met betrekking tot minderjarigen kan dit wel aanbevolen worden.

### 3. Duidelijke kwaliteitscriteria nodig voor lokale bemiddeling

#### **Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 4, 12 en 18)?**

4-§ 2. De gemeenteraad **kan** in zijn reglementen of verordeningen voorzien in de volgende **alternatieve maatregelen** voor de administratieve geldboete (...):

1° (...);

2° de lokale bemiddeling, gedefinieerd als zijnde een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de **veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren**.

12-§ 1. De sanctionerend ambtenaar kan een bemiddeling aan een meerderjarige overtreder voorstellen, wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :

1° de gemeenteraad moet dit hebben voorzien in zijn reglement, evenals de **procedure** en de (...) nadere regels;

18-§ 1. Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement voorziet dat de **minderjarigen** het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete (...), voorziet hij hierin eveneens een **procedure** van lokale bemiddeling en de (...) nadere regels ervan.

De gemeenteraad kan zowel voor meerderjarige als voor minderjarige overtreders een bemiddeling voorzien als alternatieve maatregel voor een administratieve geldboete. Bij minderjarige overtreders is het bemiddelingsaanbod steeds verplicht. De gemeenteraad heeft daarnaast de bevoegdheid om de procedure en de nadere regels van de bemiddeling te voorzien. Deze regels kunnen gebaseerd zijn op de bestaande bemiddelingsprocedures, zoals die onder meer beschreven staan in publicaties van de POD Maatschappelijke Integratie<sup>3</sup>. Op basis van die regels kan tegemoet gekomen worden aan de doelstellingen van lokale bemiddeling, namelijk de overtreder de mogelijkheid geven om op een proportionele manier de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren.

### 4. Vorming voor beoordeling jongerengedrag en ouderlijke betrokkenheid

#### **Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 6 en 17)?**

6-§ 1. De in artikel 4, § 1, 1°, bedoelde administratieve geldboete wordt opgelegd door de **sanctionerend ambtenaar**.

6-§ 2. De sanctionerend ambtenaar beantwoordt aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde **kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden**.

17-§ 1. Een procedure van **ouderlijke betrokkenheid kan worden voorzien** voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of, desgevallend, de oplegging van een administratieve geldboete.

<sup>2</sup> Brief van 29 augustus 2013 inzake KB over de opleiding vaststellend en sanctionerend ambtenaar van de voorzitter van de Vlaamse Jeugdraad en de Vlaamse kinderrechtencommissaris aan de minister van Binnenlandse Zaken.

<sup>3</sup> Zie onder meer het vademecum 'GAS-bemiddeling: leidraad' en het boek 'GAS-bemiddeling: stap per stap'. Deze publicaties kunt u vinden op [www.mi-is.be/be-nl/grootstedenbeleid/gemeentelijke-administratieve-sancties](http://www.mi-is.be/be-nl/grootstedenbeleid/gemeentelijke-administratieve-sancties).

§ 2. In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar (...) en verzoekt (...) om, (...), hun mondelinge of schriftelijke opmerkingen mee te delen over deze feiten en de eventueel te nemen **opvoedkundige maatregelen**. Hij kan hiertoe een ontmoeting vragen met de vader en moeder, (...) en de minderjarige.

§ 3. Na de in § 2 bedoelde opmerkingen te hebben ingewonnen en/of de **minderjarige overtreder te hebben ontmoet**, evenals zijn vader, moeder, (...) en indien hij **tevreden is over de educatieve maatregelen** (...), kan de sanctionerend ambtenaar hetzij de zaak in dit stadium van de procedure afsluiten, hetzij de administratieve procedure opstarten.

De sanctionerend ambtenaar kan beslissen om een procedure van ouderlijke betrokkenheid te voorzien voor een minderjarige overtreder alvorens een GAS-dossier opgestart kan worden. Deze voorafgaande procedure kan voorzien worden door de gemeenteraad, maar wellicht zullen niet alle Vlaamse gemeenten die procedure voorzien. De rol van de sanctionerend ambtenaar bij de beoordeling van de opvoedkundige maatregelen die de ouders voorstellen, onder meer tijdens een gesprek met de ouders en de minderjarige, valt niet te onderschatten. Het kan nuttig zijn dat de sanctionerend ambtenaar zich in deze voorafgaande procedure laat bijstaan door een bemiddelaar of andere specialist (zie ook aanbeveling 6). De sanctionerend ambtenaar kan ook na de opstart van een GAS-dossier geconfronteerd worden met argumentatie van de minderjarige overtreder en het kan nuttig zijn om specifiek hiervoor een bijscholing te volgen.

#### 5. *Betrek de jeugddienst en de jeugdraad procesmatig bij het veiligheidsbeleid*

##### **Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 4)?**

§ 5. Indien de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen de **mogelijkheid voorziet** om de administratieve sanctie bepaald in § 1, 1°, ten aanzien van minderjarigen op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 wint hij vooraf het **advies** in betreffende dat reglement of die verordening van het **orgaan of de organen die een adviesbevoegdheid hebben in jeugdzaken**, voor zover het aanwezig is of zij aanwezig zijn in de gemeente.

Gemeenten die bepaalde inbreuken uit hun politieverordeningen van toepassing willen maken op minderjarigen, moeten die inbreuken duidelijk omschrijven en bovendien bepalen vanaf welke leeftijd minderjarigen onder het toepassingsgebied van de politieverordening kunnen vallen. Er werd in heel wat Vlaamse gemeenten de voorbije maanden al constructief overleg gepleegd met de jeugdraad over de inhoud van de huidige politieverordening en de mogelijke aanpassingen daarvan. Toch is het belangrijk dat het advies van de jeugdraad geen eindpunt vormt bij de voorbereiding van de nieuwe politieverordening, maar dat het gemeentebestuur ook bij de uitvoering van de nieuwe wet voldoende rekening houdt met de jeugdraad en de jeugddienst. Betrek de jeugdraad daarenboven zo vroeg mogelijk in het proces van de herwerking van de politieverordening. Zo kan dit éénmalige advies van de jeugdraad een goede aanleiding geven om jongeren meer te betrekken bij een integraal veiligheidsbeleid.

#### 6. *De bemiddelaar kan een ruimere bijdrage leveren dan enkel de bemiddeling*

##### **Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 6 en 8)?**

6-De **sanctionerend ambtenaar** wordt door de gemeenteraad aangewezen en kan niet tegelijkertijd de persoon zijn die, met toepassing van de artikelen 20 en 21, de inbreuken vaststelt en de persoon die de **bemiddelingsprocedure** leidt. (...)

8-De lokale bemiddeling wordt gevoerd door een **bemiddelaar** die beantwoordt aan de **minimale voorwaarden** die door de Koning worden bepaald, hierna genoemd de bemiddelaar, of door een gespecialiseerde en door de gemeente erkende bemiddelingsdienst, overeenkomstig de door de Koning bepaalde voorwaarden en nadere regels.

De gemeenteraad kan zowel voor meerderjarige als voor minderjarige overtreeders een bemiddeling voorzien als alternatieve maatregel voor een administratieve geldboete. Bij minderjarige overtreeders is het bemiddelingsaanbod steeds verplicht. Daarnaast kan de gemeenteraad ook voorzien in een gemeenschapsdienst als alternatieve maatregel voor een administratieve geldboete en in een voorafgaande procedure van ouderlijke betrokkenheid voor minderjarige overtreeders. Toch blijft de globale beoordeling van het resultaat van deze alternatieve maatregelen en procedures in handen van de sanctionerend ambtenaar. Indien de politieverordening inbreuken bevat die betrekking kunnen hebben op minderjarigen, kan het evenwel nuttig zijn dat de sanctionerend ambtenaar (bijkomend) advies inwint bij een bemiddelaar of andere specialist (zie ook aanbeveling 4).

#### 7. *Evalueer de opgelegde sancties en pak waar mogelijk oorzaken structureel aan*

**Wat zegt de nieuwe GAS-wet (artikel 44 en 52)?**

44-Elke gemeente houdt **één enkel bestand** bij van de natuurlijke personen of rechtspersonen die, op basis van het algemeen politiereglement, het voorwerp hebben uitgemaakt van een **administratieve sanctie** of een in artikel 4, § 2, bedoelde **alternatieve maatregel**. De gemeente is verantwoordelijk voor de verwerking van dit bestand. (...)

52-De minister van Binnenlandse zaken brengt tweejaarlijks **verslag** uit aan het Parlement over de toepassing van deze wet. Daarin wordt minimaal een overzicht gegeven van het aantal **administratieve geldboetes** (...), die werden opgelegd, voor welke categorieën van inbreuken en de procedurele moeilijkheden waartoe de toepassing van deze wet aanleiding heeft gegeven.

De minister van Binnenlandse Zaken moet tweejaarlijks een evaluatieverslag van de uitvoering van de nieuwe GAS-wet door de gemeentebesturen voorleggen aan het parlement. Op gemeentelijk niveau is dit vaak al een goede gewoonte en worden deze cijfers vaak jaarlijks bekendgemaakt samen met de algemene criminaliteitsstatistieken uit de gemeente of de politiezone. Het spreekt voor zich dat het nuttig is om op basis van een dergelijk evaluatieverslag te onderzoeken of er een bijsturing van het gemeentelijk overlastbeleid noodzakelijk is om zo nodig te blijven inspelen op lokale fenomenen. Uit een dergelijk evaluatieverslag kan bijvoorbeeld vastgesteld worden dat er te weinig openbaar sanitair voorzien is op bepaalde locaties in de gemeente. Daaraan kunnen verdere acties of een verder overleg met de gemeentelijke adviesraden gekoppeld worden. Uiteraard moet de vorm en de inhoud van een dergelijk evaluatieverslag door elke gemeente vrij ingevuld kunnen worden.

**8. Een geïntegreerde aanpak werkt altijd!**

**Wat is een geïntegreerde aanpak?**

Overlast op een integrale manier aanpakken veronderstelt de situering ervan in een zo breed mogelijke context met permanente aandacht voor de verschillende schakels van de veiligheidsketen: **preventie, repressie en nazorg**. Een geïntegreerd overlastbeleid wordt bekomen door de **multidisciplinaire samenwerking** van de verschillende partners en diensten die tot een **gezamenlijke probleemoplossing** komen. De aanpak van een overlastprobleem is vaak complex. We zien ook dat de effectieve structurele en integrale aanpak ervan een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van onveiligheidsgevoelens. Om overlast aan te pakken, kan er ingespeeld worden op de driehoeksverhouding tussen dader, slachtoffer en plaats van het feit. Het voorzien van een sanctiemogelijkheid geldt als stok achter de deur om de regels af te dwingen. GAS richt zich als repressieve stok achter de deur tot de (potentiële) daders/plegers van deze overlastfenomenen, maar verandert op zich niks aan de triggers voor de overlastfeiten. Overlast aanpakken kan al heel proactief, door bijvoorbeeld al van bij de heraanleg van een buurt, plein of stuk van het openbaar domein aandacht te hebben voor potentiële overlastfenomenen.

Op basis van de bovenstaande definiëring blijkt dat overlast niet altijd opgelost kan worden met een gemeentelijke administratieve sanctie. Heel wat overlastfenomenen kennen oorzaken die structureel, preventief aangepakt moeten worden. Sancties zijn mogelijk als een stok achter de deur en als sluitstuk van de veiligheidsketen. De nieuwe GAS-wet voorziet in veel meer rechtswaarborgen voor meerderjarigen en minderjarigen dan de oude GAS-wet. Het kan dan ook nuttig zijn om van deze alternatieve maatregelen en oplossingen gebruik te maken. Het kan zinvol zijn een goed debat te voeren over een geïntegreerde aanpak van overlast in de gemeente, met betrokkenheid van de jeugdraad. Heel wat nuttige praktijken en tips kunt u daarvoor terugvinden in een publicatie van VVJ<sup>5</sup>.

**Nuttige achtergrond en documentatie**

VVSG	VVJ
Tom De Schepper ( <a href="mailto:tom.deschepper@vvsq.be">tom.deschepper@vvsq.be</a> )	Nathalie Van Ceulebroeck ( <a href="mailto:NVanCeulebroeck@VVJ.be">NVanCeulebroeck@VVJ.be</a> )
Rubriek GAS op de VVSG-website ( <a href="#">klik hier</a> )	Rubriek GAS op de VVJ-website ( <a href="#">klik hier</a> )
Publicatie 'De nieuwe Gemeentelijke Administratieve Sancties' (VVSG, red.) ( <a href="#">klik hier</a> )	Publicatie 'Wat met al die GAS?' (VVJ, red.) ( <a href="#">klik hier</a> )

Samenstelling van deze nota: Tom De Schepper en Nathalie Van Ceulebroeck, 17/10/2013.

<sup>4</sup> Zie ook 'GAS als onderdeel van een integraal veiligheidsbeleid - Visie en aanpak van overlastproblemen door een integraal en geïntegreerd overlastbeleid', N. Desmet, in *De nieuwe Gemeentelijke Administratieve Sancties*, T. De Schepper (ed.), 24-28 (2013), Politeia, Brussel.

<sup>5</sup> Zie de brochure 'Wat met al die GAS? Na de wet, de toepassing'. Deze publicatie kunt u vinden op [www.vvj.be](http://www.vvj.be) > beleid en praktijk > gemeentelijke administratieve sanctie.