

Problemen bij gemengde inbreuken uit de GAS-wetgeving?

(Geen) overlast door bestuurlijke ondersteuning van het strafrecht?

Jonathan Raeymakers

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. M. Boes

INLEIDING

Een product met het etiket ‘light’ is een wondermiddel voor een gezonder leven. Vaak duikt deze slogan op in reclameboodschappen en wordt ze als correct aanvaard. Heeft onze Belgische wetgever dezelfde voorbarige redenering gemaakt in haar zoektocht naar een efficiënte en snelle aanpak van lokale overlast? De basiswet uit 1999 voerde een nieuw sanctioneringssysteem in dat het klassieke strafrecht (en haar nadelen) probeerde te ontwijken. Deze methode van bestuursrechtelijke handhaving gaf aan de lokale besturen een uitgebreide bevoegdheid met betrekking tot hun politiereglementen.

Toch werd dit ‘strafrecht light’ niet op algemeen applaus onthaald. Bij een lijst van specifieke misdrijven werd immers een deel van het takenpakket van het openbaar ministerie doorgeschoven naar de gemeenten. Daardoor ontstaan bij deze ‘gemengde inbreuken’ belangrijke problemen in verband met rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, fundamentele waarborgen van zowel de overtreder als het slachtoffer, onafhankelijk beleid van het parket, ... Lijkt het terecht alsof deze aanpak soms zelf voor overlast zorgt bij het justitioneel apparaat en de rechtsonderhorige?

Om bij samenloop een aanvaardbaar antwoord te bieden op deze vragen ontstaan in de praktijk verschillende soorten oplossingen. Al deze

samenwerkingsvormen proberen de GAS-procedures werkbaar te maken als een alternatief voor het (blijkbaar gebrekkige) klassieke strafrecht. Wordt met deze gemengde inbreuken de aanpak van kleine criminaliteit dan toch ‘anders en beter’?

In wat volgt schetsen we eerst de grillige weg die leidde naar deze wetgeving. Daarnaast lichten we in deel 1 de specifieke procedures bij gemengde inbreuken toe. In deel 2 gaan we dieper in op de specifieke samenloop tussen een strafrechtelijke en administratiefrechtelijke afhandeling van inbreuken. Welke gebreken kunnen opgemerkt worden en hoe belangrijk wegen zij door? Tot slot worden in deel 3 de meest voorkomende methodes uit de praktijk toegelicht, die voornoemde problemen proberen te vermijden.

Om een duidelijk beeld van deze toepassingen te kunnen weergeven, werden ervaringen van praktijkmensen mee opgenomen in de voetnoten uit dit werk. Ik dank substituut Sophie Lodewyckx (parket Leuven), hoofdcommissaris Roger Leys (korpschef politiezone Regio Turnhout) en de heer Toon Otten (diensthoofd juridisch advies IOK) graag voor hun bereidwillige medewerking.

1. GAS EN HAAR GEMENGDE INBREUKEN

1.1 ADMINISTRATIEVE RECHTSHANDHAVING

1.1.1 Situering en doelstellingen GAS-wetgeving

Het veiligheidsgevoel in onze samenleving is reeds sinds het einde van vorige eeuw een gevoelig punt op elke politieke agenda. De perceptie van de burger over hun (onveilige) leefomgeving werd een steeds belangrijker maatschappelijk probleem. Een veiligheidsmonitor uit 1998 toonde eens te meer aan dat de bevolking zich (naast zware misdrijven) vooral stoort aan ‘kleine criminaliteit’ en storend gedrag. Deze laatste vorm van overlast kunnen we omschrijven als feiten die gewoon hinderlijk zijn en overlast veroorzaken, maar daarom nog geen misdrijven uitmaken.¹

De bestuurlijke politie van de lokale overheid gaat in essentie terug tot op art. 50 van het Franse decreet uit 14 december 1789 en art. 3 uit het decreet 24

¹ D. LYBAERT en F. SCHUERMANS, “Wie het kleine niet eert ...”, *Vigiles* 1999, afl. 3, 10.

augustus 1790.² Na hun codificatie in de Nieuwe Gemeentewet in 1988 (art. 135) werd de taak van de gemeente omschreven als “*het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op de openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen*”.³ Hierdoor werd een klassieke indeling rond openbare rust, openbare gezondheid en openbare veiligheid opgebouwd.⁴ Zij zijn de componenten van het onduidelijke containerbegrip ‘openbare orde’. Daarnaast oordeelt de Raad van State op een restrictieve manier dat gemeenten enkel kunnen ingaan tegen materiële openbare orde en dus ook de morele openbare orde ongemoeid moeten laten.⁵ Ook na de invoering van het idee van de GAS-procedure handhaaft hij deze interpretatie.⁶

Ondanks de ruime interpretatie die bij deze aanpak mogelijk is, blijkt dat vele situaties niet onder voornoemd begrip vallen en evenmin misdrijven in strikte zin zijn.⁷ Om de lokale besturen een efficiënter juridisch middel te geven bij hun lokaal veiligheidsbeleid, en tevens de restrictieve rechtspraak van de Raad van State gedeeltelijk te ontwijken, werd het begrip ‘openbare overlast’ in de Nieuwe Gemeentewet geïntroduceerd. In art. 119bis juncto art. 135 trachtte de overheid meer bevoegdheden met betrekking tot eigenlijke overlastfenomenen (met minder impact op de openbare orde) toe te kennen.⁸ Er heerst zo mogelijk nog meer vaagheid rond dit nieuwe concept. Als juridisch begrip werd het noch in het Strafwetboek, noch in bijzondere wetgeving duidelijk gedefinieerd

² N. DE VOS en L. VENY, “Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet”, *NJW* 2004, afl. 77, 790.

³ Art. 135 Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988.

⁴ A. COENEN, “Les sanctions administratives dans les communes”, *Mouv.comm.* 2001, (543) 544.

⁵ MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 2; RvS 12 januari 1983, nr. 22.815, TBP 1983, 476; RvS 10 december 1986, nr. 27.230, *Arr.R.v.St.* 1986, 26-27; RvS 8 oktober 1992, nr. 40.651, *Arr.R.v.St.* 1992, 1-4; T. DE SUTTER, “Gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 8; D. LYBAERT en F. SCHUERMANS, “Wie het kleine niet eert ...”, *Vigiles* 1999, afl. 3, (10) 13.

⁶ RvS 11 januari 2007, nr. 166.573; A. DUCHATELET (ed.), *Handboek openbare orde*, Brussel, Politeia, 2009, hfdst 1, 11.

⁷ Met als voorbeelden: een autoalarm dat zonder aanwijsbare reden minutenlang afgaat, het gebruik van zaagmachines, het urineren in het openbaar, geluidsoverlast door muziekinstallaties in auto’s, overlast rond een dancing door aanwezigheid van minderjarigen of druggebruik (zonder overlast voor de materiële openbare orde), e.a.

⁸ Art. 135, §2, tweede lid, 7° NGW; MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 2-3; Omz. OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet (hierna Omz. OOP 30bis), *BS* 21 januari 2005, 3; L. VENY, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in N. DE VOS en L. VENY (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 18-19.

of voorzien in een exhaustieve opsomming.⁹ De omschrijving die in het wetsontwerp terzake gegeven wordt, bevestigt des te meer de onmogelijke definiëring ervan.¹⁰ De Raad van State formuleerde dan ook zijn bezwaren tegen dit begrip, dat door het minimale verschil beschouwd werd als een herformulering van het begrip ‘openbare orde’.^{11 12} De wetgever verkoos echter om hier geen rekening mee te houden vanuit de gedachte dat dergelijke open bepalingen in het Belgische recht niet zelden voorkomen. Tevens zouden zowel de praktijk als de rechtspraak ook voor een verdere evolutie en verfijning kunnen zorgen.¹³

1.1.2 Lokale publieke rechtshandhaving

Naast de oorspronkelijk gebrekkige mogelijkheden van de lokale bestuurlijke politie (zie *supra* 1.1.1) om op te treden tegen overlastfenomenen, droeg ook het apparaat van justitie bij tot de problemen. Vermits de afhandeling van overtredingen van het politiereglement in handen van het openbaar ministerie (en de rechtbanken) was, werd in de praktijk vastgesteld dat dergelijke processen-verbaal zelden tot een veroordeling leidden of frequent geseponneerd werden.¹⁴ Beperkte middelen werden (terecht) besteed aan meer prioritaire vormen van ernstige criminaliteit. Bijgevolg stelden zeer weinig politie-inspecteurs dergelijke inbreuken vast in een proces-verbaal.¹⁵ Op deze manier konden gemeentelijke politiereglementen niet afgedwongen worden in de praktijk en trad een gebrekkig vertrouwen en gevoel van straffeloosheid in bij

⁹ M. BOES, “De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties”, *T.Gem.* 2000, (115) 118-120; E. DEVROE, “Last van overlast: volle GAS vooruit?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 8; E. DEVROE, “Overlast: containerbegrip voor onbegrip?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (3) 4; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 26-27.

¹⁰ “gevallen van hinder of schade die men ondervindt als gevolg van bepaalde handelingen” in MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 9.

¹¹ MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 19-20.

¹² A. COENEN, “Les sanctions administratives dans les communes”, *Mouv.comm.* 2001, 543.

¹³ MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 8; M. BOES, “De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties”, *T.Gem.* 2000, (115) 119.

¹⁴ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfst 1, 2; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, *TBP* 2007, afl. 3, 133; A. MASSET, “Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal armé”, *JT* 2001, 833.

¹⁵ S. EECKHOUT, “De administratieve sancties vanuit politieel oogpunt” in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, (23) 25.

de bevolking. In een democratische rechtsstaat wordt dit als niet aanvaardbaar beschouwd.¹⁶

Wanneer dergelijke klassieke strafprocedures te wensen overlaten, bestaat er reeds enkele jaren (vooral bij beleidsmakers?) een interesse in alternatieve vormen van strafrecht. Enerzijds kunnen zij bestaan uit het verkorten van de procedure: bemiddeling in strafzaken (art. 216ter Sv.), VSBG (verval van strafvordering door betaling van een geldsom) of ‘minnelijke schikking’ (art. 216bis Sv.), voorwaardelijke seponering of ‘praetoriaanse probatie’, snelrecht (216quater Sv.), ... Anderzijds zoekt men steeds meer naar buitenstrafrechtelijke oplossingen en verlaat men dus de fundamentele en evidente optie van vervolging door het openbaar ministerie.¹⁷ Via vormen van ‘gewapend bestuur’ wordt getracht aan de (lokale) overheden een snel, zichtbaar en effectief middel aan te bieden ter bestrijding van minder ernstige criminaliteit en/of overlast.¹⁸ Ondermeer de administratieve geldboetes binnen het arbeidsrecht en de Voetbalwet vormen hier een mooie toepassing van.¹⁹

Bij de uitwerking van deze visie stelde de federale wetgever in 1999 een nieuw handhavingsinstrument ter beschikking, met name de gemeentelijke administratieve sanctie.²⁰ Ze creëerde een algemeen wettelijk kader waarbinnen zowel (beleidsmatige) rechtsuitvoering, rechtshandhaving (rechtshandhaving) als rechtshandhaving (in strikte zin) gecombineerd kunnen worden. Daarmee voldoet ze aan het legaliteitsbeginsel uit art. 14 (juncto 108)

¹⁶ MvT, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2366/1, 4; P. KLINCKHAMERS, “Aanpak van overlast: van boven naar onder, van links naar rechts ...”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (47) 48.

¹⁷ T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light”, *Orde dag* 2003, afl. 24, 65-74.

¹⁸ Dit concept kan ook op een ruime manier begrepen worden, bv. “het verstevigen van bestuursrecht opdat dit zou kunnen dienen ter beheersing van de (georganiseerde) criminaliteit, door met name het bestuur bevoegdheden toe te kennen die het in staat stellen om, wanneer het in contact komt met een criminele entiteit, te voorkomen dat deze misbruik zou maken van legale instrumenten” door de parlementaire senaatscommissie (Actieplan van de Regering tegen de georganiseerde criminaliteit, goedgekeurd op de ministerraad van 28 juni 1996, niet gepubl., 11.); interview met R. LEYS, 7 maart 2011.

¹⁹ Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, *BS* 13 juli 1971; Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *BS* 3 december 1999; A. COENEN, “Les sanctions administratives dans les communes”, *Mouv.comm.* 2001, (543) 546; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 170.

²⁰ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999 (hierna GAS-wet).

Gw. waardoor een straffende sanctie enkel krachtens de wet kan ingevoerd worden.²¹

1.1.3 Administratieve sancties

Vermits nergens in de wetgeving een administratieve sanctie als rechtsbegrip omschreven staat, komt het aan de rechtspraak en rechtsleer toe om een definitie te formuleren. Na verscheidene pogingen werden volgende kenmerken essentieel geacht voor een kwalificatie als administratieve sanctie: een voorafgaande inbreuk op een rechtsnorm, een sanctie met een repressief karakter, opgelegd door een bestuursorgaan door middel van een eenzijdige, individuele bestuurshandeling.²²

Het is belangrijk om dergelijke sanctie te onderscheiden van de veiligheidsmaatregel. Deze laatste wordt door het lokale bestuur enkel opgelegd wanneer de openbare orde, rust en veiligheid bedreigd wordt door een natuurlijke gebeurtenis of menselijk gedrag dat niet noodzakelijk een overtreding uitmaakt.²³ In tegenstelling tot de bestraffende administratieve sanctie heeft zij geen repressief karakter (maar kan ze wel zo overkomen) en eindigt ze wanneer het risico verdwenen is.²⁴

1.2 GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES

1.2.1 Opeenvolgende wetgeving en haar problemen

a. Basiswet van 13 mei 1999

Zoals vermeld wou de wetgever met haar oorspronkelijke wet van 13 mei 1999 meer armslag geven aan de gemeenteraad om overlast te bestrijden door haar

²¹ J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, (1195) 1199-1200.

²² M. BOES, "Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005", *Bb&b* 2005, afl. 3, 242; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?", *AJT* 1999-2000, (157) 159; A. MASSET, "De vraies sanctions administratives ou de sanctions pénales camouflées? Réflexions en droit interne belge", *Rev.Dr.Ulg.* 2005, afl. 4, (441) 449; J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, (1195) 1196.

²³ RvS (12^e k.) 23 oktober 2009, nr. 197.212, *T.Gem.* 2010, afl. 2, 136-139, noot S. BRABANTS; B. HUBEAU (ed.), *Praktisch administratief recht*, Antwerpen, De Boeck, 2010, 34.

²⁴ Bv. het sluiten van een fabriek wegens ontploffingsgevaar.

eigen politieverordeningen te kunnen handhaven. Dit doel werd nagestreefd door in art. 135, §2, 7° NGW de bevoegdheid toe te kennen om maatregelen (inclusief politieverordeningen) te nemen tegen openbare overlast. Daarnaast werd in art. 119bis NGW de administratieve sanctie aangereikt als nieuw bestuursrechtelijk handhavinginstrument.^{25 26} In dit werk gaan we niet dieper in op de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de ordemaatregelen uit art. 134ter en art. 134quater NGW.²⁷

Al snel bleek dat belangrijke gebreken de toepassing van deze innovatie in de weg stonden. Het toepassingsgebied werd in art. 119bis NGW zeer sterk ingeperkt. Alleen gedragingen die nog niet bij wet, decreet of ordonnantie administratief- of strafrechtelijk gesanctioneerd werden, konden door de lokale overheden in hun politiereglement opgenomen worden.²⁸ Er werd te weinig rekening gehouden met de grote Belgische regeldichtheid waardoor in de praktijk zeer weinig vormen van openbare overlast aangepakt werden op gemeentelijke niveau.^{29 30}

Daarnaast vormde ook de regeling inzake samenloop een belemmering voor een effectieve toepassing van dit wetgevend initiatief. Indien zowel een strafrechtelijk als bestuursrechtelijk delict voorlag, moest een speciale procedure gevolgd worden waarbij steeds het openbaar ministerie een

²⁵ Door haar beleidsvrijheid kan de gemeente echter soms ook (eventueel gecumuleerd) gebruik maken van retributies of belastingen om een (bijna) identiek doel te bereiken. Bv. Cass. 5 februari 1999, *Arr.Cass.* 1998-99, (159) 163; Antwerpen 3 november 2009 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom; Pol. Brugge 25 oktober 2007, *TGR* 2009, afl. 2, (77) 78.

²⁶ Art. 3 en 7 Wet tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999; M. BOES, "De Wet gemeentelijke administratieve sancties", *T.Gem.* 2000, (115) 117; S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?", *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 32-33.

²⁷ C. M. BILLET, "Het gemeentelijk instrumentarium ter bestrijding van de openbare overlast: duiding van een cocktail" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (89) 90-91.

²⁸ Art. 119bis, §1 NGW; E. DEVROE, "Last van overlast : volle GAS vooruit ?", *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 20 ; D. LYBAERT en F. SCHUERMANS, « Wie het klein niet eert ... », *Vigiles* 1999, afl. 3, (10) 11; A. MASSET, "Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal arme?", *JT* 2001, (833) 834.

²⁹ T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, afl. 3, (133) 135; M. VERBEEK, "Welke overtredingen komen in aanmerking voor een gemeentelijke administratieve sanctie" in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, (49) 63-68.

³⁰ Vormen van overlast die reeds in andere wetgeving gesanctioneerd werden: bv. sluijstorten: art. 12 Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 en art. 48, §1 Waals decreet van 27 juni 1996, bv. lawaai door hinderlijke grasmachines: art. 11 Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, bv. verbranden van tuinafval in de tuin: art. 89, 8° Veldwetboek, enz.

beoordeling moest uitvoeren. Het ontlasten van de parketten voor de relatief lichte inbreuken, als een doel van deze wetgeving, werd daardoor vaak niet bereikt.³¹

b. Wetten van 7 mei 2004 en 17 juni 2004

Het concept van de GAS kreeg een herkansing in de wijziging van de Nieuwe Gemeentewet in 2004. Omwille van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling waren twee wetten noodzakelijk. Een deel van de nieuwe bepalingen moest namelijk aangenomen worden overeenkomstig art. 77 Gw. (gelijke bevoegdheid Kamer en Senaat) en werden ingevoerd door de Wet van 7 mei 2004. Het andere deel zou conform art. 78 Gw. (bevoegdheid Kamer met evocatierecht Senaat) herzien worden door de Wet van 17 juni 2004.³² Uiteraard moeten beide wetten ondanks dit procedureverschil als een samenhangend geheel beschouwd worden.³³ Het is ook belangrijk op te merken dat de federale overheid na de bevoegdheidsoverdracht rond ondergeschikte besturen toch bevoegd bleef om art. 119bis te wijzigen. In art. 6, VIII, 1° BWHI werd immers een uitzondering met betrekking tot beleid inzake de politie opgenomen.³⁴

Op verschillende manieren trachtte men een oplossing te bieden voor de bezwaren en moeilijkheden uit de praktijk. In eerste instantie probeerde men de effecten van het principiële verbod op samenloop te verzachten. Zo werden de artikelen uit titel X van Boek II van het Strafwetboek opgeheven (net als de Besluitwet van 29 december 1945 houdende het verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg).³⁵ Later werden ook in andere wetgeving

³¹ M. ALLY en M. BAETSLE, "Gemeentelijke administratieve sancties – Ervaringen van een gemeentesecretaris als sanctionerend ambtenaar", *VFG-forum* 2008, afl. 2, 10; M. BOES, "Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005", *Bb&b* 2005, afl. 3, (242) 244; S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, "De gemeentelijke administratieve sancties ... bis" in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 71; L. VENY, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in N. DE VOS en L. VENY, *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (15) 25.

³² Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 25 juni 2004; Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 23 juni 2004, err. *BS* 29 november 2004; T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfst 1, 20-21.

³³ M. BOES, "Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005", *Bb&b* 2005, afl. 3, (242) 244.

³⁴ Adv.RvS, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2366/1, 18-20; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, afl. 3, (133) 135; N. DE VOS en L. VENY, "Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet", *NJW* 2004, afl. 77, (790)791.

³⁵ Art. 4, 1° en 2° van de Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 23 juni 2004, err. *BS* 29 november 2004.

dergelijke depenalisaties doorgevoerd.³⁶ Door deze storende gedragingen uit de strafrechtelijke sfeer te halen, werd het toepassingsgebied sterk verruimd. Deze lichte inbreuken werden in de praktijk vaak niet vervolgd of waren sterk verouderd.³⁷ Indien deze misdrijven niet opgenomen zijn in een lokale politieverordening, zijn deze gedragingen dus niet meer strafbaar na 1 april 2005.³⁸

Daarnaast werd voor elf artikelen uit het Strafwetboek de mogelijkheid geboden af te wijken van het samenloopverbod. Indien het parket niet optreedt, kan de gemeente een gemeentelijke administratieve sanctie opleggen. Vermits het relatief zware misdrijven betreft, waarvan sommige bestraft kunnen worden met een correctionele gevangenisstraf tot vijf jaar, werden hier reeds in het begin vraagtekens bij geplaatst.³⁹ Hierdoor versterkt men ook de ontwikkeling van een lokaal sanctioneringsbeleid. Vermits deze ‘gemengde inbreuken’ de kern van dit onderzoek vormen, zal in deel 2 en 3 dieper worden ingegaan op de problemen die ontstaan bij deze wisselwerking tussen de gemeenten en parketten. Verder kregen meer personen de (beperkte) bevoegdheid toegekend om overtredingen vast te kunnen stellen. Ook de mogelijkheid om volgens een speciale procedure sancties op te leggen aan minderjarigen (vanaf zestien jaar) verhoogt de effectiviteit van het overlastbeleid sterk. Op deze ontwikkelingen gaat dit werk echter niet verder in.⁴⁰

c. Reparatiewet van 20 juli 2005

Ondanks deze verbeteringen bleken niet alle toepassingsmoeilijkheden rond de GAS-procedure van de baan. Door voornoemde depenalisering ontstond een juridisch vacuüm voor gedecriminaliseerde overtredingen begaan door minderjarigen jonger dan zestien jaar. Zowel het strafrecht, het jeugdbeschermingsrecht (geen beschermingsmaatregel mogelijk zonder een als

³⁶ Inzake regelingen rond parkeerheffingen: Wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *BS* 25 februari 2003.

³⁷ S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?”, *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 33-34; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 37.

³⁸ I.e. datum van inwerkingtreding van de Wet van 17 juni 2004.

³⁹ Commissieverslag, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 837/4, 4-7; C. DE ROY, “Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties”, *RW* 2005-06, nr. 12 (441) 444.

⁴⁰ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfst 1, 21.

misdrijf omschreven feit) als deze bestuurlijke rechtshandhaving konden niet meer optreden tegen deze gedragingen. Toch waren het in de praktijk vaak deze jongeren die feiten van nachtlawaai, licht vandalisme, e.a. pleegden en dus straffeloos bleven.⁴¹ Als reactie hierop gebruikte de wetgever een programmawet om vier artikelen van de gedepenaliseerde Titel X, Boek II Sw. opnieuw strafbaar te stellen.⁴² Hij koos ervoor om deze toe te voegen aan de lichtere mengende inbreuken, waardoor het parket hier opnieuw een rol speelde.⁴³

Daarnaast werden enkele procedureregels rond de vaststelling, de overmaking van het afschrift, twee verschillende samenloopregelingen, rechten van personen met ouderlijk gezag en de beroepsprocedure aangepast. Ook werd de duurtijd van sommige onwerkbare termijnen verlengd.⁴⁴

d. Verbeterende wetgeving

De gemeenteraad kan enkel administratieve sancties bepalen voor de overtreding van zijn politiereglement indien deze gedraging nog niet in een wet of decreet strafbaar gesteld is (behoudens de mengende inbreuken). Om deze reden heerste er juridische twijfel over de toepasbaarheid van de GAS-wetgeving op overlastproblemen als hondenpoep, zwerfvuil en afval. Deze zouden immers reeds strafbaar zijn volgens het Vlaamse afvalstoffendecreet.⁴⁵ Sinds het ingrijpen van de wetgever met het milieuhandhavingsdecreet van 2007 zijn gemeentelijke administratieve sancties echter mogelijk voor afvalgerelateerde ‘kleine vormen van openbare overlast’.⁴⁶ Het Grondwettelijk Hof verklaarde zich recent akkoord met de grondwettigheid van deze

⁴¹ P. PONSMAERS en T. VANDER BEKEN, “Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies” in X., *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, (59) 62; L. VENY, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in N. DE VOS en L. VENY, *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (15) 31-32.

⁴² Met name het beschadigen van onroerende goederen (art. 559, 1° Sw.), nachtlawaai (art. 561, 1° Sw.), opzettelijke beschadiging van landelijke of stedelijke afsluitingen (art. 563, 2° Sw.) en het plegen van lichte gewelddaden (art. 563, 3° Sw.)

⁴³ Art. 21 en 22 van de Wet houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 29 juli 2005.

⁴⁴ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfst 1, 32-34; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, (405) 417.

⁴⁵ X. LESAGE, “Kleine milieuoverlast (eindelijk) sanctioneerbaar met GAS”, *T.Strafr.* 2010, nr. 3, 259.

⁴⁶ Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, *BS* 29 februari 2008; interview met T. OTTEN, 23 februari 2011.

regeling.⁴⁷ Ook het spuiten van graffiti en de beschadiging van onroerende eigendommen werd in datzelfde jaar opgenomen in het Strafwetboek en zo toegevoegd aan de gemengde inbreuken uit art. 119bis NGW.⁴⁸

1.2.2 Procedure bij ‘gemengde inbreuken’

Alleen de gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van zijn reglementen, tenzij voor dezelfde gedraging door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie reeds straffen of administratieve sancties bepaald worden.⁴⁹ ⁵⁰ Door dit principiële verbod van samenloop moeten potentiële conflicten met hogere regelgeving vermeden worden.⁵¹ Daarnaast beschikt deze regelgever over een ruime discretionaire bevoegdheid wanneer ze een keuze maakt tussen een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctionering. Ze hoort steeds een zorgvuldige opportuniteitsafweging te maken bij de beoordeling over het al dan niet vermelden in het politiereglement, de aard van de op te leggen sanctie en eventueel de zwaarte van de administratieve geldboete.⁵² In deel 2 komen we op deze noodzakelijke grondige voorbereiding terug.

De wetgever creëerde een speciale procedure om dit samenloopverbod te verzachten, naast het reeds vermelde weghalen van bepaalde gedragingen uit het strafrecht. In uitzonderlijke gevallen is samenloop van wanbedrijven wel toegestaan, en functioneren dus twee sanctioneringsregimes naast elkaar.⁵³

⁴⁷ GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010; G. GEUDENS, “GAS-boetes voor kleine afvalinbreuken kunnen”, *Juristenkrant* 2010, afl. 212, 4-5.

⁴⁸ Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 20 februari 2007.

⁴⁹ Art. 119bis, §1 NGW.

⁵⁰ De toevoeging van het woord “krachtens” brengt met zich mee dat de gemeenteraad ook rekening moet houden met besluiten van zowel de centrale als andere overheden.

⁵¹ S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?”, *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 33; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, *TBP* 2007, afl. 3, (133) 135-136.

⁵² M. BOES, “Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005”, *Bb&b* 2005, afl. 3, (242) 246; S. CASTELAIN, T. DE SUTTER, en L. VENY, “De gemeentelijke administratieve sancties ... bis” in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 74; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 160; L. VENY, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in N. DE VOS en L. VENY, *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (15) 48.

⁵³ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 18; F. SCHUERMANS, “De collaterale schade van de gemeentelijke administratieve sancties op de

Deze inbreuken uit het Strafwetboek geven zowel aanleiding tot een strafrechtelijke als een administratieve sanctie en worden daarom ‘gemengde inbreuken’ genoemd. Enerzijds kan dit het gevolg zijn van een uitdrukkelijke bepaling van de wetgever, anderzijds vloeit dit voort uit een feit dat aanleiding geeft tot verschillende kwalificaties (bv. inbreuk op gemeentelijk politiereglement bij het urineren in brievenbussen, wat onder bepaalde omstandigheden tevens een schending van art. 385 Sw. kan opleveren).⁵⁴ Vermits het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* ook in deze situatie bepaalt dat niemand tweemaal vervolgd kan worden voor hetzelfde feit, werd voorzien in een cascadesysteem van vervolging.⁵⁵ Door de noodzakelijke beoordeling van het parket behoudt de strafrechtelijke procedure hier (net zoals in het sociaal strafrecht) haar voorrang.⁵⁶

a. Wettelijke samenloop

Wanneer de feiten een inbreuk op de limitatief opgesomde artikelen uit art. 119bis, §2 NGW uitmaken, wordt een speciale samenloopprocedure verplicht. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de ‘zware gemengde inbreuken’ (artikelen 327 tot 330, 398, 448, 461 en 463 Sw.) en de ‘lichte gemengde inbreuken’ (artikelen 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1°, 561, 1° en 563, 2° en 3° Sw.).⁵⁷ De inbreuken moeten steeds opgenomen worden in het politiereglement, waarin men minstens expliciet verwijst naar voornoemde artikelen.⁵⁸

strafvordering”, *T.Strafr.* 2008, nr. 1, (53) 54; T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 132.

⁵⁴ T. DE SUTTER, “Gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 14-15; N. DE VOS en L. VENY, “Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet”, *NJW* 2004, afl. 77, (790) 793.

⁵⁵ Art. 14, 7° BUPO, art. 13 VT Sv.; Cass. 22 februari 1971, *Arr.Cass.* 1971, 599; Cass. 5 mei 1992, *Arr.Cass.* 1991-92, 837; Cass. 12 januari 2001, *Arr.Cass.* 2000-01, 67; A. MASSET, “De vraies sanctions administratives ou de sanctions pénales camouflées? Réflexions en droit interne belge”, *Rev.Dr.Ulg.* 2005, afl. 4, (441) 461-462; J. PUT, “Bis, sed non idem”, *RW* 2001-02, nr. 27, (937) 938-939.

⁵⁶ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 2, 61; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, *TBP* 2007, afl. 3, (133) 140-41; T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 133.

⁵⁷ Art. 119bis, §8 NGW.

⁵⁸ T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 93.

a.1 Zware gemengde inbreuken

De zware gemengde inbreuken (of ‘inbreuken van de derde soort’) kunnen enkel administratief gesanctioneerd worden na een expliciete toestemming van het bevoegde parket. Het gaat immers over relatief ernstige feiten: bedreiging met aanslag op personen of eigendommen (art. 327 Sw.), valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen (art. 328 Sw.), bedreiging door gebaren of zinnebeelden (art. 329 Sw.), bedreiging onder bevel (art. 330 Sw.), opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 Sw.), belediging (art. 448 Sw.) of diefstal (art. 461 en 463 Sw.).

De politie-inspecteur of agent van politie stuurt het origineel van de vaststelling binnen de maand na de vaststelling door naar de procureur des Konings (van het gerechtelijk arrondissement waar de feiten plaatsvonden) en maakt hiervan een uitdrukkelijke melding op het afschrift.⁵⁹ Ook de sanctionerende ambtenaar krijgt op dezelfde dag een eensluidend afschrift toegestuurd.⁶⁰ Indien deze bepaling niet nageleefd wordt, verhindert dit het opleggen van een administratieve sanctie.⁶¹

Hierna heeft de procureur des Konings een termijn van twee maanden (na aankomst van het proces-verbaal op het parket) om zijn beslissing mee te delen aan de ambtenaar. Deze laatste kan enkel een administratieve geldboete opleggen wanneer de magistraat meedeelde dat deze sanctie volgens hem aangewezen is én hijzelf geen gevolg zal geven aan de feiten.⁶² Uiteraard kan de procureur des Konings zelf een sepotbeslissing nemen. Wanneer de ambtenaar binnen de twee maanden geen beslissing van het parket verkrijgt, kan hij zelf geen administratieve sanctie opleggen. Het groen licht van een bevoegde magistraat blijft dus een strenge vereiste.⁶³

⁵⁹ De aangepaste procedure inzake minderjarige betrokkenen buiten beschouwing gelaten. Deze vaststelling moet conform de omzendbrief nr. COL 8/2005, punt 4.5.1 en 5.2.7 gebeuren en, behalve de ingekorte termijn, met toepassing van de APO-procedure (Ambtshalve Politieeel Onderzoek).

⁶⁰ PZ Leuven stuurt bij zware gemengde inbreuken geen afschriften meer naar de sanctionerend ambtenaar, vermits het parket deze misdrijven steeds zelf zal afhandelen. (interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011)

⁶¹ Art. 119bis, §7 NGW; Pol. Antwerpen 12 juni 2007 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom.

⁶² Art. 119bis, §8, 1^e lid NGW.

⁶³ W. BRUGGEMAN, “Gemeentelijke administratieve sancties” in X., *Postal-Memorialis: lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Ced.Samsom, 2007, G 30/15; N. FRASELLE, “Les sanctions administratives communales”, *Mouv.comm.* 2005, (103) 107; F.

Vervolgens wordt een administratieve afhandeling toegepast die overeenstemt met de situatie bij de lichte gemengde inbreuken. Bij de opstarting door middel van een ter post aangetekend schrijven dienen de vormvoorschriften vermeld in art. 119bis, §9 nageleefd te worden. Naast een verweerrecht (vijftien dagen) en facultatief hoorrecht, moet ook rekening gehouden worden met het proportionaliteitsbeginsel, de leeftijd van de overtreder, beginselen van behoorlijk bestuur, de formele motiveringsplicht, e.a.⁶⁴ Op deze garanties wordt in deel II teruggekomen.⁶⁵ De kennisgeving van de beslissing van de ambtenaar geldt als uitvoerbare titel en wordt uitvoerbaar na een termijn van één maand na de kennisgeving.⁶⁶ Uiteraard heeft de (burgerlijke) beroepsprocedure bij de politierechtbank (art. 601ter Ger. W.) een schorsende werking.⁶⁷

a.2 Lichte gemengde inbreuken

Voor de ‘inbreuken van de tweede soort’ is geen expliciete toestemming van het parket noodzakelijk alvorens de gemeenten kunnen optreden. Wanneer een inbreuk gepleegd wordt op een van onderstaande artikelen uit het Strafwetboek dat tevens opgenomen werd in een politiereglement, blijft samenloop mogelijk. Sinds de reparatiewet van 2005 en de wet van 2007 gaat het over de volgende overtredingen en wanbedrijven: vernielen of beschadigen van grafstenen, monumenten, standbeelden of kunstvoorwerpen (art. 526 Sw.), zonder toestemming graffiti aanbrengen op roerende of onroerende goederen (art. 534bis Sw.), opzettelijk andermans onroerende eigendommen beschadigen (art. 534ter Sw.), kwaadwillig omhakken van bomen, vernieling van

SCHUERMANS, “De collaterale schade van de gemeentelijke administratieve sancties op de strafvordering”, *T.Strafr.* 2008, nr. 1, (53) 54.

⁶⁴ Pol. Antwerpen 20 juni 2006 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom; Pol. Brugge (4^e k.) 6 mei 2010, *RW* 2010-11, afl. 25, 1069; J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 573.

⁶⁵ Art. 119bis, §9-10 NGW; Omz. OOP 30bis van 3 januari 2005, *BS* 21 januari 2005, 14; T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 106-107.

⁶⁶ Pol. Brugge (4^e k.) 6 mei 2010, *TGR* 2010, afl. 4, 253.

⁶⁷ Pol. Brussel 3 juni 2004, *J.dr.jeun.* 2004, afl. 238, 57; M. ALLY en M. BAETSLE, “Gemeentelijke administratieve sancties – Ervaringen van een gemeentesecretaris als sanctionerend ambtenaar”, *VFG-forum* 2008, afl. 2, (10) 15; S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, “De gemeentelijke administratieve sancties ... bis” in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 94; T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 2, 63.

afsluitingen, hagen, e.a. (art. 545 Sw.), opzettelijke⁶⁸ beschadiging of vernietiging van roerende goederen (art. 559, 1° Sw.), zich schuldig maken aan nachtgerucht of nachtrumoer waardoor de rust van bewoners kan worden verstoord (art. 561, 1° Sw.), opzettelijke beschadiging van landelijke of stedelijke afsluiting (art. 563, 2° Sw.), feitelijkheden of lichte gewelddaden zonder iemand te verwonden (art. 563, 3° Sw.).⁶⁹

De vaststelling van de inbreuk en het verzenden door de bevoegde politieambtenaar naar de procureur des Konings gebeurt op dezelfde manier als bij de zware gemengde inbreuken. Deze magistraat beschikt daarna echter over een vervaltermijn van twee maanden om een beslissing aan de ambtenaar bij aangetekende brief mee te delen. Naast het opstarten van een opsporingsonderzoek of een vordering tot gerechtelijk onderzoek kan het parket een vervolging instellen of een sepotbeslissing nemen. Een mededeling hiervan doet voor de ambtenaar de mogelijkheid vervallen om een administratieve geldboete op te leggen.⁷⁰ Deze beslissing heeft een onomkeerbaar effect vermits een administratieve behandeling niet meer mogelijk is na afloop van een geseponerd onderzoek.⁷¹

Voor het verstrijken van de termijn van twee maanden kan de sanctionerend ambtenaar geen geldboete opleggen, tenzij het parket heeft laten weten niet te willen vervolgen en tevens het materieel element van de inbreuk niet in twijfel te trekken.⁷² Deze mededeling is wel omkeerbaar wanneer dit gebeurt binnen de twee maanden én dan nog geen administratieve geldboete is opgelegd. Het is van belang dat een bijzondere aandacht besteed wordt aan deze kennisgeving vermits de strafvordering dreigt onontvankelijk verklaard te worden bij gebrek aan dergelijke mededeling in het strafdossier.⁷³ Ditzelfde

⁶⁸ Pol. Antwerpen 20 mei 2008 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom.

⁶⁹ Art. 119bis, §8, tweede lid NGW.

⁷⁰ Art. 119bis, §8, tweede lid NGW; Omz. nr. COL 1/2006 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep van 10 februari 2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, 31; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, afl. 3, (133) 140-41.

⁷¹ T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 103.

⁷² A. MASSET, "Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal arme", *JT* 2001, (833) 835.

⁷³ Luik 30 maart 2007, *T.Strafr.* 2008, nr. 1, 51; Corr. Gent 26 juni 2007, *TGR* 2007, (342) 344; T. DE SUTTER, "Samenloopregeling gemeentelijke administratieve sancties noopt tot waakzaamheid bij het openbaar ministerie", *TGR-TWVR* 2011, afl. 1, 61.

gevaar bestaat niet wanneer er samenhang is tussen een licht gemengde inbreuk en een correctioneel misdrijf (bv. wanneer een afsluiting vernield wordt door een bende, art. 322 en 545 Sw.).⁷⁴ Na het verstrijken van de termijn kunnen de feiten enkel nog op een administratiefrechtelijke manier gesanctioneerd worden. Aangezien de strafvordering dan vervallen is, krijgt de ambtenaar een impliciet groen licht van het parket dat naliet initiatief te nemen.^{75 76}

Vervolgens heeft deze samenloopprocedure een gelijk verloop als bij de zware gemengde inbreuken (zie *supra* 1.2.2.a.1).

b. Feitelijke samenloop

Het artikel 119bis, §8bis NGW geeft de procedureregeling weer voor situaties waarbij eenzelfde feit strafbaar is met zowel een administratieve geldboete als een strafsanctie op basis van verschillende kwalificaties. Vanuit de redenering om geen twijfel te laten bestaan rond de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel verklaart de wetgever de samenloopprocedure van de lichte gemengde inbreuken van toepassing op deze situaties.⁷⁷

2. PROBLEMEN BIJ DE WISSELWERKING TUSSEN HANDHAVINGSACTOREN

De basiswet van 1999 en de eerste omzendbrief straalden een sterk geloof in het nieuwe shortcut-systeem uit.⁷⁸ Via deze buitenstrafrechtelijke piste zou een snelle en efficiënte afhandeling van overlastvormen (een nieuw belangrijk

⁷⁴ T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 105.

⁷⁵ Het Grondwettelijk Hof zag, steunend op verscheidene motieven, geen probleem in de mogelijkheid die de ambtenaar krijgt om op te treden bij gebrek aan initiatief vanuit het openbaar ministerie: GwH 18 januari 2006, nr. 6/2006, B.6.3; N. FRASELLE, “Les sanctions administratives communales”, *Mouv.comm.* 2005, (103) 108; F. SCHUERMANS, “De collaterale schade van de gemeentelijke administratieve sancties op de strafvordering”, *T.Strafr.* 2008, nr. 1, (53) 54; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 43.

⁷⁶ Het parket te Leuven doet echter ook bij de lichte gemengde inbreuken steeds een kennisgeving van haar beslissing aan de sanctionerend ambtenaren. (interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011.)

⁷⁷ MvT, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1845/1, 22; H. COLLIN, “Gemeentelijke administratieve sancties. Enkele bedenkingen bij het nieuwe artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet”, *Binnenband* 1999, nr. 16, 12-13.

⁷⁸ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999; Omz. OOP 30 aangaande de uitvoering van de Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 23 mei 2001.

aandachtsgebied van de lokale overheid) mogelijk worden. Al snel bleek dat deze populaire⁷⁹ methode van lokale publieke rechtshandhaving niet alle hoge verwachtingen zou kunnen inlossen.⁸⁰ In dit deel wordt verder ingegaan op de nieuwe obstakels die na een ruim decennium duidelijk opgedoken zijn.

2.1 HET STRAFRECHT ‘LIGHT’

Om het gebrekkige vervolgingsbeleid inzake kleine criminaliteit aan te pakken, verkoos te wetgever om niet direct te werken aan het ingewikkelde strafrecht. Ter vervanging, of met betrekking tot de gemengde inbreuken ernaast, werd een nieuw sanctioneringssysteem in het leven geroepen. Deze methode kan echter niet louter beschouwd worden als een ‘light’ versie van het strafrecht. Het enkel behouden van de voordelen en het daarnaast achterwege laten van de tijdrovende aspecten zou immers sommige waarborgen van rechtsbescherming voor de burger aantasten.⁸¹

2.1.1 Bestuurlijke parketten

De wijzigingswet van 2004 breidde het toepassingsgebied van de samenloopprocedure uit tot elf artikelen uit het Strafwetboek. Sindsdien is een administratieve afhandeling mogelijk, mits de al dan niet uitdrukkelijke toelating van het parket. Om de effectiviteit van het straffen te verhogen, wil men op deze manier kort op de bal kunnen spelen (penologisch principe).⁸² Het is opmerkelijk dat de gemeenten zo alle dimensies van het (lokale) veiligheidsbeleid in handen krijgen. Naast het vaststellen van inbreuken, beslissen zij ook over de opportuniteit van het vervolgen (taak van het openbaar ministerie) én over de sanctie (taak van onafhankelijke en

⁷⁹ Een duidelijke meerderheid van de Vlaamse gemeenten heeft in de periode voor maart 2011 het GAS-concept geïmplementeerd. (X., *Vlaamse gemeenten bestrijden samen overlast*, (online) www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Pages/WelkomGAS.aspx, gelezen op 13 maart 2011.)

⁸⁰ T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtssysteem in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 120.

⁸¹ T. VAN DEN HENDE, “Strafrecht light tegen overlast is overbodig”, *Juristenkrant* 2009, afl. 191, 10-11; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 73-74.

⁸² S. CHRISTIAENSEN, “Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklust en gemeentelijke overlast”, *Panopticon* 2004, afl. 4, 2.

onpartijdige rechter ten gronde).⁸³ Het evenwicht uit de klassieke strafrechtelijke procedure wordt hierdoor delicaat.⁸⁴

Deze beslissing van de wetgever wordt vooral sterk bekritiseerd vanuit de aard van de voornoemde inbreuken. Het systeem van dit administratief parket wordt immers in bepaalde gevallen ook toegepast op ernstigere feiten, zoals diefstal (art. 461 Sw.) of opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 Sw.). Op deze manier wordt verder gegaan dan het oorspronkelijke doel van aanpakken van de overlast.⁸⁵ Er heerst dan ook grote discussie over het feit of deze inbreuken niet eerder onder de noemer ‘buurcriminaliteit’ vallen. Een meerderheid meent dat de procedure bij de sanctionerend ambtenaar niet voldoende juridische garanties kan bieden aan de rechtsonderhorige en dus beter steeds thuishoort in het klassieke strafrecht.⁸⁶

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt niet duidelijk welke verantwoording de wetgever aan de keuze van deze gemengde inbreuken gegeven heeft.⁸⁷ Hoewel NAGY in de bevoegde Kamercommissie wel bovenstaand probleem terecht aankaartte en een amendement in die zin indiende, werd er geen rekening mee gehouden in de uiteindelijke wetwijziging.⁸⁸ Het is echter duidelijk dat noch aan gemeentelijke zijde, noch aan de zijde van de parketten een vraag naar deze bevoegdheidsuitbreiding bestond. Dit voorstel werd grotendeels als onwenselijk en onhaalbaar beschouwd. Zowel de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) als l’Union des Villes et

⁸³ P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, 5.

⁸⁴ J. DE WIT, “GAS-wet maakt van gemeenten rechters”, *Juristenkrant* 2005, afl. 107, (2) 3.

⁸⁵ F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 54.

⁸⁶ S. CHRISTIAENSEN, “Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast”, *Panopticon* 2004, afl. 4, 3; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, (405) 414; C. DE BOLLE, “De gemeentelijke administratieve sancties”, *Vigiles* 2005, afl. 2, (33) 34; P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, 7; P. DE HERT en K. MEERSCHAUT, “Effectiviteit GAS moet nog blijken”, *Juristenkrant* 2007, afl. 145, (8) 9; T. DE SUTTER, “Gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (6) 64; J. DE WIT, “GAS-wet maakt van gemeenten rechters”, *Juristenkrant* 2005, afl. 107, (2) 3; T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 133.

⁸⁷ *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2366/1 en 2367/1, 6 en 9.

⁸⁸ Commissieverslag, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 837/4, 4.

Communes de Wallonie spraken hun bedenkingen uit bij de instelling van deze bestuurlijke parketten.⁸⁹

Ook het openbaar ministerie was geen voorstander en reageerde reeds met verscheidene richtlijnen en adviezen. Zo nam de Raad van procureurs des Konings op 4 maart 2005 een standpunt omtrent deze gemengde inbreuken in. In eerste plaats stelt hij dat de ‘zware gemengde inbreuken’ niet administratiefrechtelijk gesanctioneerd mogen worden. Ook vraagt hij uitdrukkelijk om overleg tussen politie, parket en gemeente bij de handhaving van art. 526, 537 en 545 Sw.⁹⁰ Dit sluit nauw aan bij het standpunt van het College van procureurs-generaal dat vraagt om een strafrechtelijke vervolging van de zware categorie van inbreuken.⁹¹ Als resultaat hiervan blijkt dan ook uit een recente studie van het VVSG dat slechts weinig Vlaamse gemeenten dit soort inbreuken ingeschreven hebben in hun politiereglement.⁹² In deel 3 gaan we dieper in op de essentiële vormen van overleg met de lokale besturen.

2.1.2 Geen handhavingslogica

De GAS-wet voerde met betrekking tot de gemengde inbreuken een bijkomende methode van handhaving in. In combinatie met de andere strafrechtelijke methodes wordt het steeds moeilijker voor de rechtsonderhorige om een eenduidige en heldere structuur in de sanctionering te onderscheiden.⁹³

Vooreerst kan een grote rechtsongelijkheid ontstaan tussen burgers van verschillende gemeenten. Elk lokaal bestuur bepaalt autonoom welke vorm van overlast ze wilt aanpakken in haar politiereglement en welke prioriteiten er

⁸⁹ *Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 3-431/4, 8; N. FRASELLE, “Les sanctions administratives communales”, *Mouv.comm.* 2005, (103) 106.

⁹⁰ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 30-31.

⁹¹ Omz. nr. COL 1/2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (10 februari 2006).

⁹² Met betrekking tot deze inbreuken van de derde soort blijft de GAS-wet dus meestal dode letter. T. DE SCHEPPER, “VVSG-onderzoek naar de toepassing van de GAS” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 108-109; M. ALLY en M. BAETSLE, “Gemeentelijke administratieve sancties – Ervaringen van een gemeentesecretaris als sanctionerend ambtenaar”, *VFG-forum* 2008, afl. 2, (10) 13.

⁹³ F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 55.

gelegd worden.⁹⁴ Naast verschillen in strafbaarstelling kunnen er ook verschillen qua sanctietoemeting door gemeentelijke ambtenaren optreden.⁹⁵ Verscheidene auteurs stellen daarover dat dit gevolg inherent verbonden is aan de bestaande gemeentelijke autonomie (decentralisatieprincipe) en geen vreemde toestand met zich meebrengt.^{96 97} Daarnaast verwijst men naar het feit dat de politierechtbank door haar evenredigheidstoets extreme verschillen kan matigen. Tevens ziet men ook geen groot onderscheid met de uitspraken van strafrechtelijke rechtscolleges.⁹⁸

Een nog ruimere diversiteit van afhandeling bestaat op lokaal vlak. Het gebrek aan uniformiteit wordt hier veroorzaakt door de gemengde inbreuken, waarbij een duidelijke scheidingslijn tussen strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sanctionering verdwenen is.⁹⁹ Diverse actoren kunnen met uiteenlopende middelen optreden tegen gemengde inbreuken. De procureur des Konings heeft bij zijn vervolgingsbeleid verscheidene systemen tot zijn beschikking. Indien hij niet opteert voor een rechtstreekse dagvaarding behoren een seponering, een VSBG of strafbemiddeling tot zijn mogelijkheden. Hoewel in het geval van vervolging de correctionele rechtbank en het hof van beroep uitspraak doen over het misdrijf, kan in een andere gemeente de sanctionerend ambtenaar zelf over de vastgestelde ‘overlast’ een beslissing nemen. Tenslotte is de politierechtbank in dit laatste geval bevoegd als beroepsinstantie tegen

⁹⁴ E. DEVROE, “Last van overlast: volle GAS vooruit?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 28; T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, “De bestuurlijke aanpak van overlast: het gas-pedaal wordt ingedrukt”, *Politie J.* februari 2009, 16; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, (405) 413.

⁹⁵ S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?”, *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 35; C. DE ROY, “Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties”, *RW* 2005-06, nr. 12, (441) 449; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 173; L. VENY, “De gemeentelijke bestuurlijke sancties en de bestuurlijke procedures van sanctieoplegging” in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (61) 66.

⁹⁶ S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, “De gemeentelijke administratieve sancties ... bis” in *Gandius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 73-74; E. DEVROE, “Overlast: containerbegrip voor onbegrip?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (3) 29; C. VAN ASSCHE, *De gemeentelijke administratieve sancties*, onuitg. licentiescriptie criminologische wetenschappen K.U. Leuven, 2005, 67.

⁹⁷ Ook HCP R. Leys en substituut S. Lodewyckx kaderen dit binnen de keuze van de wetgever die een dergelijk onderscheid toelaatbaar maakte door de creatie van dit alternatief handhavingsmodel. (interview met R. LEYS, 7 maart 2011; interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011.)

⁹⁸ G. GEUDENS, “GAS-wet heeft wel bestaansrecht”, *Juristenkrant* 2009, afl. 192, 12.

⁹⁹ T. VANDER BEKEN, T., “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 133.

een eventuele administratieve geldboete.¹⁰⁰ Om de logica en eenvormigheid binnen gemeenten, politiezones, gerechtelijke arrondissementen of provincies te garanderen, zijn verscheidene initiatieven uit deel III aan te moedigen.

2.1.3 Rechten van de overtreder/beklaagde

a. Toepassing van art. 6 EVRM

De gemeentelijke administratieve sancties werden van bij het begin, zowel door de wetgever, rechtspraak als rechtsleer, gekoppeld aan art. 6 EVRM.¹⁰¹ De ruimere en autonome interpretatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is hierbij van groot belang.¹⁰² Door het repressief karakter en het feit dat deze sancties bedoeld zijn voor het publiek in het algemeen wordt aanvaard dat de gemeentelijke administratieve sanctie beschouwd kan worden als een straf in de zin van het EVRM. Hierbij gebruikt het Hof drie niet-cumulatieve criteria: de internrechtelijke kwalificatie, de aard van de inbreuk en de ernst van de opgelegde sanctie.¹⁰³ In de GAS-wetgeving wordt een toepassing van het tweede criterium gelezen.¹⁰⁴ Hierdoor moeten de

¹⁰⁰ F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 55.

¹⁰¹ Adv.RvS, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, (13) 14-16; Pol. Brugge 9 juni 2008, RW 2009-10, (334) 335; S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, "De gemeentelijke administratieve sancties ... bis" in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 71; A. COENEN, "Les sanctions administratives dans les communes", *Mouv.comm.* 2001, (543) 547; L. DE GEYTER, "Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (107) 109-110; P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, (1) 4; A. DE NAUW, "L'évolution législative vers un système punitif administratif", *Rév.dr.pén.* 1989, afl. 4, (337) 385; A. MASSET, "De vraies sanctions administratives ou de sanctions pénales camouflées? Réflexions en droit interne belge", *Rev.Dr.Ulg.* 2005, afl. 4, (441) 444; E. WILLEMART, "La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales", *APT* 2002, afl. 1, (3) 7.

¹⁰² B. ALLEMEERSCH, M. BOES en P. VAN ORSHOVEN, *Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen*, Leuven, Acco uitgeverij, 2010, 69-70.

¹⁰³ EHRM, *Engel v. Nederland*, ECHR 1976, Ser. A, nr. 22, EHRM, *Özturk v. Duitsland*, ECHR 1984, Ser. A, nr. 73, 53-54; EHRM, *Lutz*, ECHR 1987, Ser. A, nr. 123, 52; B. DE SMET, J. LATHOUWERS en K. RIMANQUE, "Recht op eerlijk proces" in Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar, I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (371) 411.

¹⁰⁴ P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, (1) 4; T. VANDER BEKEN, "Administratieve afhandeling. Anders en beter?" in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 123-125; T. VANDER BEKEN, "Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light", *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 71-73; D. YERNAULT, "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", *APT* 2002, afl. 1, (35) 36.

waarborgen van art. 6 EVRM gerespecteerd worden bij deze administratieve sanctioneringsprocedure.¹⁰⁵ De bevoegde ambtenaar moet dus in concreto waken over onder andere het respecteren van het vermoeden van onschuld, het zwijgrecht van de overtreder, het optreden binnen de redelijke termijn en de rechten van de verdediging.¹⁰⁶ De GAS-wet zelf voorziet in een ruime aandacht voor de rechten van de verdediging: mondelinge verdediging (uitgezonderd oplegging van een geldboete lager dan € 62,50), schriftelijke uiteenzetting van verweermiddelen, inzage in het dossier en (kosteloze) bijstand van een advocaat.¹⁰⁷ Het recht op bijstand van een tolk (art. 6 EVRM) is echter niet specifiek opgenomen in de procedure.

Daarnaast laten art. 6 EVRM en art. 14, 1^e lid BUPO toe dat de sanctionering van overtreding van het politiereglement toevertrouwd wordt aan het lokale bestuur.¹⁰⁸ Art. 6 EVRM vereist echter ook dat dit enkel de eerstelijnsbestrafning betreft, en een hoger beroep bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter met volle rechtsmacht mogelijk blijft.¹⁰⁹ Deze laatste moet zowel de wettelijkheid als de proportionaliteit van de administratieve sanctie kunnen beoordelen (in feite en in rechte) en hervormen.¹¹⁰ Deze beroepsmogelijkheid werd expliciet ingeschreven in art. 119bis, §12, derde lid NGW met een procedure volgens het Gerechtelijk Wetboek (geen

¹⁰⁵ L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 173; P. LEMMENS, “De administratieve sanctie en het recht van verdediging in strafzaken”, *RW* 1984-85, (419) 421-422; A. MASSET, “Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal armé”, *JT* 2001, (833) 836; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2003, 569-570.

¹⁰⁶ Pol. Leuven 15 januari 2010 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, overw. B.35; P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, (1) 4; T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, “De bestuurlijke aanpak van overlast: het gas-pedaal wordt ingedrukt”, *Politie J.* februari 2009, (16) 18; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 73;

¹⁰⁷ Art. 119bis, §9 NGW; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l’administration et le juge”, *APT* 2002, afl. 1, (34) 38.

¹⁰⁸ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 11.

¹⁰⁹ P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, (1) 5; N. FRASELLE, “Les sanctions administratives communales”, *Mouv.comm.* 2005, (103) 109.

¹¹⁰ L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (107) 110; B. DE SMET, J. LATHOUWERS en K. RIMANQUE, “Recht op eerlijk proces” in Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar, I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (371) 411-412.

strafrechtprocedure).¹¹¹ Op haar proceduregaranties en betwistingen omtrent haar bevoegdheid wordt binnen het bestek van dit werk niet verder ingegaan.

b. Toepassing van strafrechtelijke beginselen

De GAS-procedure start geen strafrechtelijke procedure op, ook niet wanneer de gemeente zelf optreedt bij gemengde inbreuken. De wetgever ontwierp een systeem met bestraffing door administratieve sancties en wilde zo duidelijk de regels uit Boek I Sw. en haar aanvullende wetten uitsluiten.¹¹² Om deze reden zijn de algemene beginselen van het strafrecht (onder andere over poging, herhaling, samenloop of deelneming) niet van toepassing.¹¹³ De Raad van State stelt uitdrukkelijk dat dergelijke regels rond bijvoorbeeld rechtvaardigings- en verschoningsgronden specifiek wettelijk geregeld moeten worden in de wettekst (en vermeld in haar memorie van toelichting).^{114 115} Recent stelde het Grondwettelijk Hof echter in een gelijkaardige procedure een discriminatie vast doordat milieuovertreders bij een administratieve geldboete niet kunnen genieten van verzachtende omstandigheden uit artikel 85 Sw.¹¹⁶

Het proportionaliteitsbeginsel is duidelijk terug te vinden in de GAS-wet.¹¹⁷ De formulering ervan zorgt echter voor onzekerheid omdat ze strengere sancties vereist voor zwaardere feiten. Vermits hier geen klassieke driedelige indeling van misdrijven gemaakt kan worden, lijkt de afweging een discretionaire gemeentelijke kwestie te zijn.¹¹⁸ Ook de bepaling inzake samenloop getuigt verre van een concrete benadering.¹¹⁹ De algemene verwoording “een sanctie in verhouding tot de ernst van het geheel” staat in

¹¹¹ M. BOES, “Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005”, *Bb&b* 2005, afl. 3, (242) 251; C. DE ROY, “Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties”, *RW* 2005-06, nr. 12, (441) 445.

¹¹² Adv.RvS, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 16.

¹¹³ W. BRUGGEMAN, “Gemeentelijke administratieve sancties” in X., *Postal-Memorialis: lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Ced.Samsom, 2007, G 30/15; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 167; A. MASSET, “Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal arme”, *JT* 2001, (833) 836.

¹¹⁴ Ook het Grondwettelijk Hof meende recent dat de strafrechtelijke aard van de administratieve geldboete (in de zin van artikel 6 EVRM) niet meebrengt dat de waarborgen van artikel 71 Sw. hierop van toepassing moeten zijn, GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, overw. B.38.

¹¹⁵ Adv.RvS, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 16.

¹¹⁶ GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, overw. B.28-B.32.

¹¹⁷ Art. 119bis, §5, eerste lid NGW.

¹¹⁸ T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht licht”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 71.

¹¹⁹ Art. 119bis, §5, tweede lid NGW.

een delicaat verband met het legaliteitsbeginsel waardoor elke overtreder vooraf de te verwachten sanctie dient te kennen.¹²⁰

Daarnaast rijst de vraag of een regeling betreffende herhaling gelezen kan worden in voornoemde beoordeling van de ‘zwaarte’ van de feiten. Of is het opleggen van een zwaardere sanctie in geval van herhaling helemaal niet van toepassing bij dergelijke administratieve handhaving? Dienen we daarbij een register van administratieve sancties aan te leggen per gemeente, per provincie, ... ?¹²¹ Het is duidelijk dat de expliciete keuze voor de voordelen van ‘strafrecht light’ (efficiënt, snel, goedkoop) toch ook vraagt om een zorgvuldige en volledige formulering als garantie voor de rechtszekerheid.¹²² Een dergelijk buitenstrafrechtelijk sanctioneringsmechanisme zal niet om de waarborgen voor de overtreder heen kunnen.¹²³

Ook de verjaring loopt verschillend ten opzichte van de strafrechtelijke zusterprocedure. Sinds 2005 geldt een korte verjaringstermijn van zes maanden die begint te lopen vanaf de ontvangst van het afschrift van het proces-verbaal.¹²⁴ Hoewel deze termijn overeenkomt met die van overtredingen blijft ze ook van toepassing op de wanbedrijven die via de samenloopprocedure administratief gesanctioneerd worden. Ook de stuiting uit het strafprocesrecht is niet mogelijk in deze procedure.¹²⁵

Tenslotte worden de administratieve geldboetes wegens hun bestuursrechtelijk karakter niet vermenigvuldigd met opdecimen noch ingeschreven op het strafblad van de overtreder.¹²⁶

2.1.4 Rechten van het slachtoffer

¹²⁰ T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 71.

¹²¹ T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 126.

¹²² E. DEVROE, “Overlast: containerbegrip voor onbegrip?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (3) 27.

¹²³ T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 72.

¹²⁴ Art. 119bis, §10, vierde lid NGW; Pol. Vilvoorde 9 april 2009 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom.

¹²⁵ C. DE ROY, “Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties”, *RW* 2005-06, nr. 12, (441) 454.

¹²⁶ W. BRUGGEMAN, “Gemeentelijke administratieve sancties” in X., *Postal-Memorialis: lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Ced.Samsom, 2007, G 30/15.

Ondanks de goede bedoelingen van de nieuwe wet wordt vaak kritiek geuit op de positie van mogelijke slachtoffers. Vooral bij de geschetste samenloopprocedures kunnen belangrijke problemen ontstaan wanneer de schade niet gering blijkt.¹²⁷ In een strafvervolging van opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 Sw.) kan het slachtoffer zich burgerlijke partij stellen ter vergoeding van haar schade. Bij de administratieve GAS-procedure is hierover geen regeling voorzien en is onduidelijk hoe het zijn rechten kan laten gelden.¹²⁸ Wanneer de gemeentesecretaris niet voor de vergoeding zorgt, lijkt men aangewezen op de burgerlijke rechter.¹²⁹

Bij de gemengde inbreuken is deze positie dus van groot belang. Kan een slachtoffer zich nog burgerlijke partij stellen nadat reeds een administratieve boete opgelegd werd of rechtstreeks dagvaarden nadat het parket een zaak reeds terugverwees naar de gemeente?¹³⁰ Dezelfde vraag stelt zich bij de zwaardere herkwalificatie tot opzettelijke slagen en verwondingen met een blijvende ongeschiktheid (art. 398 en 400 Sw.), wanneer dit gevolg van het misdrijf slechts vastgesteld wordt na het beëindigen van de administratieve procedure. Het College van procureurs-generaal probeert deze complicaties te vermijden door de zware categorie van samenloopmisdrijven buiten het veld van de bestuursrechtelijke sancties te houden.¹³¹

2.2 BELEID VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

2.2.1 Overlast voor het parket

Een van de belangrijkste doelen van wetgevend initiatief uit 1999 bestond erin de parketten te ontlasten. Door minder ernstige criminaliteit op een alternatieve

¹²⁷ Bij een minieme schade kan een oplossing gezocht worden binnen de bemiddelingsprocedure. (interview met R. LEYS, 7 maart 2011; interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011.)

¹²⁸ F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 63.

¹²⁹ J. DE WIT, "GAS-wet maakt van gemeenten rechters", *Juristenkrant* 2005, afl. 107, (2) 3; T. VAN DEN HENDE, "Strafrecht light tegen overlast is overbodig", *Juristenkrant* 2009, afl. 191, 10; T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in X., *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 108.

¹³⁰ F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 63.

¹³¹ Omz. nr. COL 1/2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (10 februari 2006); T. DE SCHEPPER, "VVSG-onderzoek naar de toepassing van de GAS" in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 108-109.

manier te gaan sanctioneren, zouden zij prioritair de zwaardere criminaliteit beter kunnen aanpakken.¹³² Het opvolgen van de termijnen bij de strikte procedure van gemengde inbreuken blijkt echter een meerinspanning voor de parketten te betekenen. Alle processen-verbaal moeten ingegeven worden in een computersysteem en briefwisseling met de sanctionerend ambtenaar moet behandeld worden. In de regel gingen zij immers niet over tot de vervolging van inbreuken op politiereglementen.¹³³ Veel juristen uit de praktijk zijn dan ook van mening dat het eenvoudiger en efficiënter geweest was het openbaar ministerie met extra personeel te versterken.¹³⁴ Dit personeel zou met weinig meerwerk een minnelijke schikking kunnen verzenden. Het toekennen aan de parketmagistraten van een zelfstandige sanctionerende bevoegdheid voor lichte overtredingen kan daarnaast ook een simpelere oplossing zijn.^{135 136}

2.2.2 Doorkruising van sepotbeleid

De veronderstelling dat een personeelstekort aan de basis ligt van het hoge aantal seponeringen door het parket, werd vermoedelijk te voorbarig gemaakt door de wetgever. De procureur des Konings en zijn substituten kiezen ook vaak voor een technisch of beleidssepot. Wanneer een overlastinbreuk gepleegd werd door een onbekende dader of onvoldoende bewijs gevonden wordt, is een technisch sepot de enige mogelijkheid.¹³⁷ Ook de sanctionerend

¹³² MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 1-2; Omz. OOP 30bis van 3 januari 2005, *BS* 20 januari 2005.

¹³³ S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, "De gemeentelijke administratieve sancties ... bis" in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 72.

¹³⁴ S. CHRISTIAENSEN, "Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast", *Panopticon* 2004, afl. 4, (1) 3; P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, (1) 6; J. DE WIT, "GAS-wet maakt van gemeenten rechters", *Juristenkrant* 2005, afl. 107, (2) 3; S. EECKHOUT, "De administratieve sancties vanuit politieel oogpunt" in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, (23) 25; interview met R. LEYS, 7 maart 2011; T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in X., *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 118.

¹³⁵ T. VANDER BEKEN, "Administratieve afhandeling. Anders en beter?" in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 129.

¹³⁶ HCP R. Leys stelt voor om een gelijkaardige regeling aan de Wegverkeerswet in te voegen, waarbij politie-inspecteurs een onmiddellijke inning mogen uitschrijven. Deze methode is zowel voor de politie als de parketten veel minder arbeidsintensief, terwijl de magistraat zijn opportuniteitsbeoordeling behoudt in geval van verweer. (interview met R. LEYS, 7 maart 2011.)

¹³⁷ T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 117; F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 55.

ambtenaar blijkt in de GAS-procedure met gelijkaardige problemen geconfronteerd te worden.¹³⁸

Het parket maakt ook opportuniteitsbeoordelingen in het kader van haar beleid (afgestemd op het zonale veiligheidsplan).¹³⁹ Dergelijke beleidssepots zijn niet noodzakelijk steeds verkeerde beslissingen. De beste handhavingmethode bestaat soms uit het opzettelijk negeren of onbestraft laten van overtredingen.¹⁴⁰ Goed beleid vraagt dan soms ook om een overlastinbreuk zonder gevolg te klasseren (bijvoorbeeld wanneer het politiereglement zeer ruim en subjectief een inbreuk formuleert).¹⁴¹ In bepaalde gevallen is dat de taak van deze onafhankelijke instantie tegenover de democratische gemeenteraad.¹⁴²

Wanneer in bepaalde gemeenten binnen het gerechtelijk arrondissement gemengde inbreuken administratief gesanctioneerd worden, kan zo de opportuniteitsvrijheid en -beleid van het openbaar ministerie met betrekking tot deze overtredingen én wanbedrijven verstoord worden. Om dit te vermijden lijken de vormen van overleg uit deel 3 aangewezen.

2.3 GEMEENTELIJK BELEID

2.3.1 Gebrekkig materieel toepassingsgebied

Het toepassingsgebied vormt een van de grootste problemen van de GAS-wetgeving. De juridisch vage formulering van het begrip ‘openbare overlast’¹⁴³ (zie *supra* 1.1.1) en hoge federale en gewestelijke regeldichtheid zorgen bij de ‘zuivere administratieve inbreuken’ (of inbreuken van de eerste soort) voor een

¹³⁸ P. PONSZAERS en T. VANDER BEKEN, “Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies” in X., *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, (59) 69-70.

¹³⁹ J. DUJARDIN, W. SOMERS en L. VAN SUMMEREN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2009, 544.

¹⁴⁰ E. DEVROE, “Overlast: containerbegrip voor onbegrip?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (3) 14.

¹⁴¹ T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 118.

¹⁴² T. VAN DEN HENDE, “Strafrecht light tegen overlast is overbodig”, *Juristenkrant* 2009, afl. 191, 10.

¹⁴³ Meer geconcretiseerd in Omz. OOP 30bis van 3 januari 2005 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.”

moeilijke praktische toepassing bij allerlei vormen van overlast.¹⁴⁴ Deze beperking speelt echter niet bij de gemengde inbreuken omdat de wet een limitatieve opsomming opnam waar samenloop met het Strafwetboek juist wel toegelaten wordt.¹⁴⁵ (In 2005 en 2007 werd het toepassingsgebied van de ‘lichte samenloopprocedure’ uitgebreid met de problematiek rond nachtlawaai, lichte geweldsdaden zonder te verwonden, vandalisme en graffiti.)¹⁴⁶

Het voornaamste probleem situeert zich, naast de ondoordachte keuze van de wetgever, bij het gebrek aan uniformiteit tussen verschillende gemeenten en zelfs binnen de meergemeentelijke politiezones.¹⁴⁷ Zoals reeds vermeld (zie *supra* 2.1.2) hoeft dit niet ontoelaatbaar te zijn en zorgen meerdere samenwerkingsvormen (of omzendbrieven) in de praktijk voor voldoende gelijke behandeling.

2.3.2 Lokaal integraal veiligheidsbeleid

Door de toekenning van dit nieuw handhavingssysteem wordt tegelijkertijd een grote verantwoordelijkheid bij de lokale besturen gelegd. Een efficiënte aanpak van overlast gaat immers verder dan enkel het opleggen van sancties. Zeker wat de ‘lichte gemengde inbreuken’ betreft, is het aan te bevelen de keuze van het type afhandeling (al dan niet opnemen in het politiereglement) goed te overdenken.¹⁴⁸ Zowel de sociologische als demografische gegevens

¹⁴⁴ S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, “De gemeentelijke administratieve sancties ... bis” in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 73; E. DEVROE, “Last van overlast: volle GAS vooruit?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 8-10; J. DE WIT, “GAS-wet maakt van gemeenten rechters”, *Juristenkrant* 2005, afl. 107, 2; S. EECKHOUT, “GAS in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomen. Een politioele benadering.” in X., *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (59) 61; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (21) 53; M. VERBEEK, “Welke overtredingen komen in aanmerking voor een gemeentelijke administratieve sanctie” in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, (49) 63-69.

¹⁴⁵ Art. 119bis, §2, tweede lid NGW.

¹⁴⁶ Wet houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 29 juli 2005; Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 20 februari 2007.

¹⁴⁷ S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?”, *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 35; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 173; C. DE ROY, “Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties”, *RW* 2005-06, nr. 12, (441) 449.

¹⁴⁸ Wat betreft de ‘zware gemengde inbreuken’ wordt door Omz. COL nr. 1/2006 aanbevolen ze enkel strafrechtelijk te sanctioneren.

van elke gemeente/stad, de omvang van de strafbare gedragingen, als de afhandelingscapaciteit van de gemeentelijke instantie maken een specifieke benadering noodzakelijk.¹⁴⁹ Alle actoren (de politie, het gemeentebestuur, het parket en eventueel de politierechtbank) moeten daarom via discussie en overleg gezamenlijke prioriteiten vastleggen om een tweesporenbeleid of verschillende aanpak te vermijden.^{150 151} Binnen hun bevoegdheid behoort dan ook het beleidsgericht gedogen tot de mogelijkheden.¹⁵² Het zonale veiligheidsplan lijkt een geschikt formeel instrument om de coherentie te bewaren.

Verder is het belangrijk dat het overlastbeleid ingepast wordt in het bredere veiligheidsbeleid. Deze lokale aanpak bevat ook andere samenhangende maatregelen in andere domeinen (bv. welzijn, openbare werken, jeugd, mobiliteit en verkeer, ...).¹⁵³ Zo heeft een open communicatie, zowel over het beleid en haar politiereglementen als over de criminaliteitscijfers, een belangrijke functie binnen dit geheel.¹⁵⁴ Net als methodes van bemiddeling kan een dergelijk preventiebeleid een repressief optreden door de gemeente voorkomen.¹⁵⁵ Deze vorm van ‘gewapend bestuur’ rest dan enkel als stok

¹⁴⁹ E. DE WREE en S. VAN MALDEREN, “Waarheid, durven, doen? Bevindingen over de aanpak van overlast” in X., *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, (25) 34; T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 94.

¹⁵⁰ Ook Omz. OOP 30bis moedigt dit overleg sterk aan.

¹⁵¹ E. DEVROE, “Last van overlast: volle GAS vooruit?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 21.

¹⁵² C. DE BOLLE, “De gemeentelijke administratieve sancties”, *Vigiles* 2005, nr. 2, (33) 35.

¹⁵³ T. MEEUWS, “GAS in Antwerpen: eerste afslag richting stadsetiquette” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, 43; L. VANDENHOVE, “Aanpak van overlast: prioritair voor de bevolking!”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (55) 59-60; M. VERBEEK, “Gemeentesecretaris wordt rechter en bemiddelaar”, *Lokaal* 2004, afl. 7, (14) 15.

¹⁵⁴ M. ALLY en M. BAETSLE, “Gemeentelijke administratieve sancties – Ervaringen van een gemeentesecretaris als sanctionerend ambtenaar”, *VFG-forum* 2008, afl. 2, (10) 18; K. BOON EN M.C. LOOZEN, “De lust van het samenleven”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (39) 40; L. VANDENHOVE, “Aanpak van overlast: prioritair voor de bevolking!”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (55) 61-62.

¹⁵⁵ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 8-9; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, *TBP* 2007, afl. 3, (133) 134; B. HUBEAU en E. LANCKXWEERT, “Bemiddeling (en ombudswerk?) als tegengewicht voor gewapend besturen” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (173) 184.

achter de deur. Deze allesomvattende aanpak heeft tot gemeenschappelijk doel een verhoging van de leefbaarheid te bekomen.¹⁵⁶

Ook worden de gemeenten geresponsabiliseerd door deze sanctionerende bevoegdheid. Voornamelijk bij gemengde inbreuken van de tweede soort zullen de lokale overheden zich niet meer kunnen verschuilen achter het vervolgingsbeleid van een externe partner, het onafhankelijke openbaar ministerie.¹⁵⁷ In bepaalde gevallen hanteren ze nu immers de volledige keten van het handhavingsbeleid.¹⁵⁸

2.3.3 Kennis en middelen

De last op de schouders van deze lokale besturen wordt ook verzaamd door de noodzakelijke inzet van kostbare middelen.¹⁵⁹ Voordat de GAS-procedure effectief gebruikt kan worden, dienen de politiereglementen aangepast, of beter nog, geactualiseerd te worden.¹⁶⁰ Het uitstippelen van een volledig uitgebalanceerd en doordacht overlastbeleid is echter geen eenvoudige en goedkope opdracht. Dit geldt des te meer bij overlappingsen met het strafrechtelijk beleidsdomein. Het vinden van een compromis tussen politionele, juridische en politieke visies kost vaak veel tijd.^{161 162}

De belangenafweging bij het opstellen van een nieuw politiereglement, het bepalen van de administratieve sancties, het waarborgen van een correcte procedure, de organisatie van een bemiddelingsmethode, e.a. vragen ook een

¹⁵⁶ B. HUBEAU en E. LANCKXWEERDT, "Bemiddeling (en ombudswerk?) als tegengewicht voor gewapend besturen" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (173) 184; K. VAN HEDDEGHEM, "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, afl. 2, (30) 39-40.

¹⁵⁷ S. CHRISTIAENSEN, "Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklust en gemeentelijke overlast", *Panopticon* 2004, afl. 4, (1) 3.

¹⁵⁸ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 3.

¹⁵⁹ S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?", *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 40.

¹⁶⁰ G. GEUDENS, "De toepassing van de GAS in een meergemeentezone" in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (55) 56.

¹⁶¹ Het voorbereidend onderzoek, overleg, adviezen en goedkeuren van de politiereglementen nam binnen PZ Turnhout twee jaar in beslag. (interview met R. LEYS, 7 maart 2011.)

¹⁶² F. CAMMAERT, *Evaluatie van de toepassing van de Wet betreffende gemeentelijke administratieve sancties in de gemeenten – 7 jaar*, onuitg. onderzoeksrapport, 14-15, <http://www.vps.fgov.be/doc/PPONDERZOEKNL.pdf>; T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, "De bestuurlijke aanpak van overlast: het gas-pedaal wordt ingedrukt", *Politie J.* februari 2009, 16; S. EECKHOUT, "GAS in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomen. Een politionele benadering." in X., *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (59) 64-65.

degelijke juridische deskundigheid. De opleiding en begeleiding van de sanctionerend ambtenaar en vaststellers van de inbreuken (bv. instructies over het handelen bij samenloop) vormen een belangrijke financiële last.¹⁶³ Bij de gemeentelijke afhandeling van gemengde inbreuken is daarenboven een gespecialiseerde kennis van het strafrecht vereist. Sommigen menen zelfs dat een degelijke juridische uitdieping nooit door een gemeentelijk ambtenaar geboden kan worden en dus de rechtszekerheid bedreigt.¹⁶⁴

Deze financiële en organisatorische investeringen vormen in de praktijk een belangrijk obstakel bij de uitvoering van de GAS-wetgeving.¹⁶⁵ Vooral voor kleinere gemeenten zouden de kosten hoger liggen dan de inkomsten die de implementatie met zich meebrengt.¹⁶⁶ Ook het VVSG hekelt de verschuiving van gerechtelijke werklast naar de lokale besturen zonder het toekennen van extra middelen.¹⁶⁷ Onder andere daarom werd de mogelijkheid gecreëerd om voor de behandeling van overlastdossiers een beroep te doen op een provinciale sanctionerend ambtenaar (vaak juridische dienst).¹⁶⁸

3. OPLOSSINGEN IN DE PRAKTIJK

3.1 VORMEN VAN AFSTEMMING

¹⁶³ S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, “De gemeentelijke administratieve sancties ... bis” in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 102; S. CHRISTIAENSEN, “Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast”, *Panopticon* 2004, afl. 4, (1) 5.

¹⁶⁴ C. DE BOLLE, “De gemeentelijke administratieve sancties”, *Vigiles* 2005, nr. 2, (33) 34; Commissieverslag, *Parl.St. Kamer* 2003-04, nr. 837/4, 5; C. VAN ASSCHE, *De gemeentelijke administratieve sancties*, onuitg. licentiescriptie criminologische wetenschappen K.U. Leuven, 2005, 87; N. FRASELLE, “Les sanctions administratives communales”, *Mouv.comm.* 2005, (103) 104.

¹⁶⁵ F. CAMMAERT, *Evaluatie van de toepassing van de Wet betreffende gemeentelijke administratieve sancties in de gemeenten – 7 jaar*, onuitg. onderzoeksrapport, 15-16, <http://www.vps.fgov.be/doc/PPONDERZOEKNL.pdf>; T. DE SCHEPPER, “VVSG-onderzoek naar de toepassing van de GAS” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 99; Commissieverslag, *Parl.St. Kamer* 2003-04, nr. 837/4, 4.

¹⁶⁶ A. COENEN, “Les sanctions administratives dans les communes”, *Mouv.comm.* 2001, (543) 555; P. DE HERT, S. GUTWIRTH en K. MEERSCHAUT, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, vol. 29, nr. 1, (1) 6; N. DE VOS en L. VENY, “Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet”, *NJW* 2004, afl. 77, (790) 797; M. VERBEEK, “Gemeentesecretaris wordt rechter en bemiddelaar”, *Lokaal* 2004, afl. 7, (14) 15.

¹⁶⁷ S. CHRISTIAENSEN, “Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast”, *Panopticon* 2004, afl. 4, (1) 3.

¹⁶⁸ Koninklijk Besluit van 7 januari 2001 tot vaststelling van de procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 2 februari 2001.

In het voorgaande deel werd reeds sterk duidelijk dat de GAS-bepalingen, en vooral de gemengde inbreuken, enkele specifieke problemen veroorzaken. Om deze ‘overlast’ voor het parket en de gemeente te beheersen, worden in de praktijk verscheidene methodes onderscheiden. Zij proberen steeds meer een antwoord te bieden op de nood aan een gecoördineerd beleid en samenwerking. In wat volgt gaan we enkel dieper in op hun benadering van de vage scheiding tussen strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sanctivering. Binnen het beperkte bestek van dit werk beogen we daarbij geen vergelijkende evaluaties te maken, maar een beschrijving van het huidige toegepaste instrumentarium.

In dit hoofdstuk bekijken wij daarom samenwerkingsverbanden met toepassingen uit de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant.¹⁶⁹ Waar deze laatste een koploper was met de oprichting van een dienst GAS binnen de provincie¹⁷⁰, hebben de gemeenten uit de provincie Antwerpen zich het meest verenigd in diverse interlokale vormen.^{171 172}

3.1.1 Zonale samenwerking

a. Uniform gemeentelijke politieverordening

In een politiezone die meerdere gemeentes omvat, is het onhaalbaar om verschillende politiereglementen naast elkaar te gebruiken.¹⁷³ Zowel vanuit het oogpunt van de vaststellers (politie-inspecteurs wat betreft de gemengde inbreuken) als vanuit het waarborgen van de rechtsgelijkheid werken deze

¹⁶⁹ Vele samenwerkingsverbanden hebben ervoor gezorgd dat 77 % van de Vlaamse gemeenten gebruik maakt van GAS-procedures (status 15 maart 2011).

¹⁷⁰ Alle gemeenten binnen provincie Vlaams-Brabant doen beroep op deze dienst, met uitzondering van Aarschot, Dilbeek, Leuven en Zaventem. Zij stelden eigen sanctionerend ambtenaren aan. De gemeente Tienen daarentegen past geen GAS-wetgeving toe en maakt gebruik van retributies om gelijkaardige problemen aan te pakken.

¹⁷¹ In casu via PZ Turnhout (en intergemeentelijke sanctionerend ambtenaar) (7 gemeenten), samenwerkingsverband PZ Geel-Laakdal-Meerhout/Neteland/Zuiderkempen/Balen-Dessel-Mol (14 gemeenten), intergemeentelijk samenwerkingsverband GASAM (13 gemeenten) en intercommunale IGEAN (19 gemeenten).

¹⁷² T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, “De bestuurlijke aanpak van overlast: het gaspedaal wordt ingedrukt”, *Politie J.* februari 2009, (16) 17; T. DE SCHEPPER, “VVSG-onderzoek naar de toepassing van de GAS” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 93-95;

¹⁷³ N. DE VOS en L. VENY, “Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet”, *NJW* 2004, afl. 77, (790) 797; J. DE WIT, “GAS-wet maakt van gemeenten rechters”, *Juristenkrant* 2005, afl. 107, (2) 3.

gemeenten vaak een uniform gemeentelijk politiereglement (UGP) uit.^{174 175} Het is belangrijk op te merken dat de parketten hier slechts een beperkte rol van aanbevelingen kunnen hebben.¹⁷⁶ Hierna wordt deze politieverordening goedgekeurd door elke gemeenteraad binnen het samenwerkingsverband, telkens voor zijn eigen gemeentelijk territorium.¹⁷⁷ Het afhandelen van de inbreuken kan dan nog steeds gebeuren door verschillende sanctionerende ambtenaren (vaak de gemeentesecretaris), hoewel in de praktijk vaak een intergemeentelijke sanctionerend ambtenaar wordt aangesteld (zie *infra* 3.1.2.a).^{178 179}

Daarentegen zijn eenvormige bepalingen voor een groot aantal gemeenten soms niet evident. Hoewel de meerderheid van alle overlastvormen¹⁸⁰ overal even hinderlijk is, kunnen er belangrijke verschillen bestaan in de feitelijke en politieke omstandigheden van de samenwerkende lokale besturen.¹⁸¹ Daarom worden regelmatig een algemeen deel en gedifferentieerd bijzonder deel opgesteld, dat respectievelijk overal en specifiek van toepassing is.¹⁸²

b. Zonaal veiligheidsplan politiezone

Het College van procureurs-generaal benadrukt zeer sterk het belang van overleg tussen het parket en de gemeenten.¹⁸³ Bij de gemengde inbreuken

¹⁷⁴ Binnen PZ Turnhout werd deze evolutie opgestart en uitgevoerd vanuit het officierenkader van de lokale politie. Gemeenten beperkten hun vragen in de beginperiode enkel tot de aanpak van overlast bij Kempische tenthuizen. Door gebrek aan affiniteit met het gehele GAS-domein blijken de gemeenten de afgesproken jaarlijkse evaluatie van het UGP niet op zich te nemen, tot ergernis van de politionele initiatiefnemers. (interview met R. LEYS, 7 maart 2011.)

¹⁷⁵ Commissieverslag, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 837/4, 6; Omz. OOP 30bis van 3 januari 2005, BS 20 januari 2005, punt 14; K. VAN HEDDEGHEM, “En nu volle GAS vooruit? Gemeentelijke administratieve sancties moeizaam uit de startblokken”, *Politie J.* juni 2005, (6) 10.

¹⁷⁶ Dergelijke aanbevelingen zijn opgenomen in Omz. COL nr. 1/2006.

¹⁷⁷ DUJARDIN, J., SOMERS, W. en VAN SUMMEREN, L., *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2009, 394.

¹⁷⁸ Met als voorbeeld de Uniform Gemeentelijke Politieverordening van de zeven gemeenten binnen politiezone Turnhout.

¹⁷⁹ T. DE SCHEPPER, “VVSg-onderzoek naar de toepassing van de GAS” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 95.

¹⁸⁰ Bijvoorbeeld het wildplassen, nachtlawaai, het sneeuwuimen op voetpad, ...

¹⁸¹ Bijvoorbeeld specifieke overlast bij plezierhavens of aan de kust; Bijvoorbeeld binnen politiezone Turnhout heeft de gemeente Baarle-Hertog een specifiek hoofdstuk over vuurwerkgebruik en -verkoop.

¹⁸² T. ALLEWAERT, “Tien jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (69) 78-79; L. VANDENHOVE, “Aanpak van overlast: prioritair voor de bevolking!”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (55) 61-60.

¹⁸³ Een groot hoofdstuk ‘Overlegbeleid’ in Omz. COL nr. 1/2006.

wordt het systeem van de administratieve sanctionering immers ondergeschikt aan een beslissing van het openbaar ministerie. Via overleg moet de harmonisering van gemeentelijke reglementen en strafrechtelijke beleidskeuzes bevorderd worden. Met betrekking tot de gemengde inbreuken van de tweede soort lijkt de zonale veiligheidsraad hiertoe het ideale forum.¹⁸⁴ Alle bestuurlijke (burgemeesters), gerechtelijke (procureur des Konings) en politionele overheden (korpschef en bestuurlijk directeur-coördinator van de federale politie) die rechtstreeks bij de GAS-procedures betrokken zijn, zetelen in dit overlegorgaan.¹⁸⁵ Hier kunnen de opportuniteit van sanctionering van bepaalde gemengde inbreuken en de operationele toepassing ervan (bv. proceduremodaliteiten) bepaald worden. Op deze manier kan het een sluitstuk vormen, een *ultimum remedium*, van een doordacht integraal veiligheidsbeleid.¹⁸⁶ Vermits het opmaken van een zonaal veiligheidsplan geen vrijblijvende oefening is, wordt het vaak naar voren geschoven als geschikt middel tot gestructureerd overleg.¹⁸⁷

3.1.2 Interlokale samenwerking

a. Intergemeentelijke sanctionerend ambtenaar

Wanneer gemeenten samen een uniform gemeentelijk politiereglement overeenkomen, zullen ze ook vaak opteren voor één sanctionerend ambtenaar voor de gehele politiezone. Deze keuze heeft de voordelen van financiële

¹⁸⁴ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 29; S. EECKHOUT, "GAS in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomen. Een politionele benadering." in X., *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (59) 64 en 67; S. MEIJLAERS, "Enkele conclusies" in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, (79) 82.

¹⁸⁵ J. DUJARDIN, W. SOMERS en L. VAN SUMMEREN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2009, 523-524; F. GOOSSENS, *Zakboekje politiefunctie*, Kluwer, Mechelen, 2007, 54.

¹⁸⁶ C. DE BOLLE, "De gemeentelijke administratieve sancties", *Vigiles* 2005, nr. 2, (33) 35; T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 1, 8; S. MEIJLAERS, "Enkele conclusies" in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, 79.

¹⁸⁷ Art. 36 Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, BS 5 januari 1999; Omz. nr. COL 1/2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (10 februari 2006); L. ASSELBERGHS, *Gemeentelijk zakboekje: beleid*, Mechelen, Kluwer, 2009, 166; S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, "De gemeentelijke administratieve sancties ... bis" in *Gandaius. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 76-77; B. HAMAEEKERS, "Elementen van aanpak tot beheersing van criminaliteit op lokaal niveau" in M. SYKENS (ed.), *Praktijkboek gemeentewerking*, Brugge, Vanden Broele, 2002, hfdst 5, 28.

kostenspreiding en uniforme handhaving.¹⁸⁸ Hiernaast maakt ze een efficiënte afstemming en overleg mogelijk tussen een kleiner aantal veiligheidsactoren en verdient dergelijke samenwerking daarom goede punten. Ze kan echter ook beschouwd worden als de meest zwakke oplossing die problemen bij de gemengde inbreuken laat bestaan (bv. rechten van het slachtoffer en overlast voor het parket).

Opvallend is wel dat deze mogelijkheid niet in de wet voorzien werd. Nochtans worden zonale vaststellingsambtenaren wel uitdrukkelijk vermeld.¹⁸⁹ Wanneer al de gemeenten gebruik maken van een eigen aanstellingsbesluit, eventueel in combinatie met een protocolovereenkomst over de organisatie, lijkt er echter geen juridisch probleem aanwezig.¹⁹⁰

b. Intercommunale verenigingen

Gemeenten kunnen ook interlokaal samenwerken door beroep te doen op een intercommunaal verband. Om hun slagkracht te versterken kunnen dergelijke verenigingen de gemeenten op verschillende manieren ondersteunen. Vooreerst bieden zij hulp aan bij het opmaken van een nieuw politiereglement, waarbij ze streven naar een uniform zonaal politiereglement. Daarnaast ondersteunen ze de handhaving van deze verordeningen door opleiding te geven aan de vaststellende en sanctionerende ambtenaren (ook bv. in provinciale politiescholen).¹⁹¹ Tenslotte wordt een intercommunale ook soms door gemeenten aangesteld als sanctionerend ambtenaar.^{192 193}

¹⁸⁸ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK, “Goede punten voor tien jaar GAS”, *Lokaal* 2009, afl. 18, 7; G. GEUDENS, “GAS-wet heeft wel bestaansrecht”, *Juristenkrant* 2009, afl. 192, 12; G. GEUDENS, “De toepassing van de GAS in een meergemeentezone” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (55) 58; S. MEIJLAERS, “Enkele conclusies” in S. MEIJLAERS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politeia, 2001, (79) 80.

¹⁸⁹ Art. 119bis, §6, tweede lid, 1° NGW; N. FRASELLE, “Les sanctions administratives communales”, *Mouv.comm.* 2005, (103) 105.

¹⁹⁰ G. GEUDENS, “De toepassing van de GAS in een meergemeentezone” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (55) 58-59.

¹⁹¹ Ook bijvoorbeeld de dienstverlenende vereniging CIPAL ondersteunt de gemeenten door een aangepaste ICT-toepassing (Ariadne) aan te bieden die de administratie van de GAS-procedures dient te vereenvoudigen.

¹⁹² Oorspronkelijk werd dit idee ook aangebracht binnen PZ Turnhout. Na een uitgebreide studie door intercommunale IOK en een bespreking door haar raad van bestuur wensten zij zelf geen repressieve taken uit te voeren. Het alternatieve voorstel om een nieuwe intercommunale met dit doel op te richten, werd snel afgekeurd door de gemeentebesturen omwille van haar hogere kostprijs. (interview met R. LEYS, 7 maart 2011.)

In de provincie Antwerpen blijkt de intercommunale IGEAN milieu & veiligheid als perfect voorbeeld deze rollen te vervullen.¹⁹⁴ ¹⁹⁵De betrokken gemeenten vertrouwden de welomschreven bevoegdheid over een functioneel samenhangend beleidsdomein (in casu de handhaving van het politiereglement door middel van GAS-sancties) toe aan deze opdrachthoudende vereniging met rechtspersoonlijkheid.¹⁹⁶ Meer gemeenten zullen in de toekomst ook beroep doen op haar diensten als sanctionerende vereniging.¹⁹⁷

Er ontstonden reeds procedureproblemen door onduidelijkheid over de wettelijke mogelijkheid en aanstelling van het personeelslid van deze intercommunale.¹⁹⁸ De vraag rijst of het strikte kader van het opleggen van administratieve geldboetes, dat door de federale wetgever uitgewerkt werd, uitgebreid kan worden naar intercommunales door de toepassing van het Vlaamse decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.¹⁹⁹

c. Samenwerkingsprotocol

¹⁹³ V. RAMELOT, "En route vers un véritable contentieux administratif communal?", *Mouv.comm.* 2001, (313) 314; X., *Jaarverslag 2009 IGEAN milieu & veiligheid*, onuitg. jaarverslag, (online) <http://milieuenveiligheid.igean.be/nieuwsdetail/506/default.aspx?vs=0 N&id=77>, gelezen op 13 maart 2011, 38-39.

¹⁹⁴ IGEAN Milieu & veiligheid schreef een uniform gemeentelijk politiereglement voor politiezone Voorkepen. Ze gaf opleiding aan de sanctionerende en politiezone MINOS. Momenteel werkt ze als sanctionerend ambtenaar voor de zeventien gemeenten van politiezones Rupel, HEKLA, MINOS, Noord en de gemeenten Brasschaat en Zwijndrecht.

¹⁹⁵ T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, "De bestuurlijke aanpak van overlast: het gaspedaal wordt ingedrukt", *Politie J.* februari 2009, (16) 17; T. DE SCHEPPER, "VVSG-onderzoek naar de toepassing van de GAS" in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 102.

¹⁹⁶ L. ASSELBERGHS, *Gemeentelijk zakboekje: beleid*, Mechelen, Kluwer, 2009, 374-375.

¹⁹⁷ X., *Jaarverslag 2009 IGEAN milieu & veiligheid*, onuitg. jaarverslag, (online) <http://milieuenveiligheid.igean.be/nieuwsdetail/506/default.aspx?vs=0 N&id=77>, gelezen op 13 maart 2011, 39.

¹⁹⁸ Pol. Antwerpen 10 februari 2009 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom.

¹⁹⁹ Pol. Antwerpen, 12 januari 2010 in DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, cd-rom; Pol. Antwerpen 27 april 2010, T.Pol. 2010, afl. 4, 173.

Het beleid van de parketten ten opzichte van de zware gemengde inbreuken wordt gestuurd door de belangrijke omzendbrief nr. COL 1/2006.²⁰⁰ Het openbaar ministerie verkiest echter ook een bovenlokale afstemming voor de lichte gemengde inbreuken. Bij deze beleidskeuzes mogen de specifieke sociologische gegevens, capaciteit en prioriteiten wel een invloed hebben.²⁰¹ Dergelijke richtlijnen worden vaak uitgevoerd in omzendbrieven op niveau van het gerechtelijk arrondissement, alsook in interne richtlijnen binnen het parket.²⁰² Daarnaast wordt de voorkeur gegeven aan protocolovereenkomsten tussen het parket en de gemeenten. Door de kleine criminaliteitsoverlast aan te pakken vanuit het parket, heeft deze methode het grote voordeel een uniform beleid te kunnen voeren.²⁰³

Na grondig overleg zal zo'n stelling ingenomen worden over de procedure bij gemengde inbreuken.²⁰⁴ In de praktijk worden hierbij verschillende benaderingen onderscheiden.²⁰⁵ Ten eerste kunnen alle inbreuken in beginsel strafrechtelijk afgehandeld worden, behoudens de inbreuken nachtlawaai (art. 561, 1° Sw.) en feitelijkheden (art. 563, 3° Sw.). Ook wanneer er slechts een geringe schade is of een schaderegeling werd getroffen, wordt dan gekozen de administratiefrechtelijke weg te volgen.²⁰⁶ Ten tweede kan men ervoor kiezen in beginsel alle inbreuken (van de tweede soort) met een GAS-sanctie af te handelen, om bijvoorbeeld een seponering door het (onderbemande) parket te vermijden. Het is daarbij echter aan te raden vandalisme (art. 534bis, 534ter en 545 Sw.) toch strafrechtelijk af te handelen omwille van de beperkte

²⁰⁰ De politiezones binnen het gerechtelijk arrondissement van Leuven sturen zelfs geen afschrift van het proces-verbaal (over zware gemengde inbreuk) meer naar de sanctionerend ambtenaar.

²⁰¹ Omz. nr. COL 1/2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (10 februari 2006), 36.

²⁰² Met als voorbeeld de omzendbrief nr. 17 van de procureur des Konings te Gent van 4 juli 2008 betreffende "een leidraad voor politiediensten bij toepassing GAS-wetgeving" of de dienstnota 5-1/09 van de procureur des Konings te Mechelen van 16 februari 2009 betreffende een "praktische werkwijze gemengde inbreuken GAS en SWB"; interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011.

²⁰³ S. CASTELAIN, T. DE SUTTER en L. VENY, "De gemeentelijke administratieve sancties ... bis" in *Gandavus. Actueel 10*, Mechelen, Kluwer, 2004, (67) 76-77; T. VAN DEN HENDE, "Strafrecht light tegen overlast is overbodig", *Juristenkrant* 2009, afl. 191, 10.

²⁰⁴ W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in X., *Postal-Memorialis: lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Ced.Samsom, 2007, G 30/15; P. LENAERTS, "Overlastbestrijding begint met de bestrijding van ... nieuwe overlasteren", *Orde dag* 2003, afl. 24, (75) 79; C. WILLOCKX, "Deel overlastboetes blijft onbetaald", *Gazet van Antwerpen*, 8 juli 2010.

²⁰⁵ T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 114.

²⁰⁶ Met als voorbeeld de protocolovereenkomst "inzake de invoering van het gemeentelijk administratief sanctierecht" tussen het parket van Turnhout en de zeven gemeenten van politiezone Turnhout.

mogelijkheid tot vergoeding van het slachtoffer binnen de GAS-procedure.²⁰⁷
²⁰⁸ Daarnaast beslissen sommige beleidsmakers om per inbreuk te kijken naar de grootte van de schade of de frequentie van het gedrag.²⁰⁹ Ten slotte maakt men soms een onderscheid op basis van de klassieke strafrechtelijke misdrijfndeling. Alle overtredingen zullen dan via een GAS-procedure afgehandeld worden, alle wanbedrijven via het parket.²¹⁰ Wanneer geen enkele vorm van richtlijn voorzien is, zal de parketmagistraat in elk concreet dossier binnen de vervaltermijn van twee maanden zelf een keuze moeten maken.²¹¹

In tegenstelling tot wat het College van procureurs-generaal in 2006 aanraade, hebben verscheidene gemeenten nu toch (enkele of alle) inbreuken van de derde soort opgenomen in hun politiereglement. Vooral vanuit de politiezones kwam de vraag om toch een vangnet te creëren voor wanbedrijven die in de praktijk door het seponeringsbeleid niet vervolgd werden (omwille van criteria inzake antecedenten of schade). Aan de burgers kon het verschil tussen de ‘bagatellen’ van kleine overlast en de niet-gesancioneerde diefstal niet meer verantwoord worden.²¹² Een potentieel gat in de bestraffing kon zo gedicht worden. De bevoegde parketmagistraten gingen hiermee akkoord aangezien ze door de GAS-wet steeds hun opportuniteitsbeoordeling konden behouden.^{213 214}

²⁰⁷ Met als voorbeeld het beleid van het parket te Leuven, bijvoorbeeld concreet opgenomen in de protocolovereenkomst met de stad Leuven. Het behoud van deze uitzondering is enerzijds ook historisch gegroeid, vermits deze inbreuk oorspronkelijk gedepenaliseerd werd. Anderzijds wou het parket krachtdadig kunnen optreden tegen de toenmalige krakersproblematiek. (interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011.)

²⁰⁸ G. GEUDENS, “GAS-wet heeft wel bestaansrecht”, *Juristenkrant* 2009, afl. 192, 12.

²⁰⁹ Met als voorbeeld de richtlijnen vanuit het parket van Gent.

²¹⁰ Met als voorbeeld de richtlijn 12/08 van de procureur des Konings te Dendermonde van 6 november 2008 betreffende “Gemeentelijke administratieve sancties”.

²¹¹ T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (87) 114.

²¹² Bijvoorbeeld een situatie waarin een oude vrouw (zonder antecedenten) een kleine winkeldiefstal pleegt en tevens geen verplicht hondenpoepzakje gebruikt. Voor de eerste inbreuk zal ze tot op heden niet vervolgd worden binnen parket Turnhout, terwijl ze een GAS-sanctie krijgt voor de inbreuk van de eerste soort.

²¹³ Zo heeft bijvoorbeeld de stad Mechelen de zware gemengde inbreuk van art. 461-463 Sw. opgenomen in haar politiereglement. Politiezone Turnhout heeft een ontwerpvoorstel klaar waarin alle gemengde wanbedrijven vermeld staan. Ze zal dit in 2011 ter goedkeuring voorleggen aan de zonale veiligheidsraad, diverse adviesraden en de bevoegde gemeenteraden. Ook de stad Gent en het parket maakten afspraken om de zware gemengde inbreuken in te schrijven in hun politiereglement en deze gedragingen lokaal te kunnen beteugelen.

²¹⁴ D. HERREGODTS, “Lik op stuk voor vandalen en dieven”, *De Standaard*, 11 maart 2011; X., “Gent haalt kleine misdrijven weg van bij rechter”, *De Standaard*, 25 mei 2011; interview met R. LEYS, 7 maart 2011.

Naast het maken van duidelijke afspraken tussen het parket, de gemeente en de politie, wordt vaak ook een GAS-referentiemagistraat binnen het parket aangeduid.²¹⁵

3.1.3 Provinciale samenwerking

Het KB van 7 januari 2001 kwam tegemoet aan de klachten van kleinere gemeenten over de zware financiële lasten van de GAS-sanctionering.²¹⁶ Zoals in de parlementaire voorbereiding wordt voorgesteld, mogen gemeenten beroep doen op een provinciale sanctionerend ambtenaar.²¹⁷ Meestal wordt deze taak toegewezen aan een aparte afdeling binnen de juridische dienst.²¹⁸ Deze methode kan een oplossing zijn bij het ontbreken van een geschikte ambtenaar of het gebrek aan voldoende budget. Ook verzekert ze een eenduidige sanctietoemeting en de aanwezigheid van voldoende juridische kennis bij een meer onafhankelijke ambtenaar.²¹⁹ Een sterke inhoudelijke bijdrage aan het lokaal integraal veiligheidsbeleid wordt echter door de grotere afstand bemoeilijkt.²²⁰

Tot op heden kozen enkel de provincies Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant ervoor om een dergelijke samenwerking aan te bieden. Vanuit de vaststelling dat praktische problemen de toepassing van de GAS-wet bemoeilijkten, beslisten zij deze wettelijke oplossing aan te reiken en zo hun ondersteunende provinciale functie waar te maken.²²¹ Het grote en stijgende succes ervan

²¹⁵ Met als voorbeeld substitueert Sophie Lodewyckx binnen het parket te Leuven.

²¹⁶ Koninklijk Besluit van 7 januari 2001 tot vaststelling van de procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 2 februari 2001.

²¹⁷ MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 5.

²¹⁸ T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, "De bestuurlijke aanpak van overlast: het gaspedaal wordt ingedrukt", *Politie J.* februari 2009, (16) 17.

²¹⁹ M. ALLY en M. BAETSLE, "Gemeentelijke administratieve sancties – Ervaringen van een gemeentesecretaris als sanctionerend ambtenaar", *VFG-forum* 2008, afl. 2, (10) 20; K. BOON en R. DELATHOUWER, "De provinciale betugelende ambtenaar" in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, 31-32.

²²⁰ M. ALLY en M. BAETSLE, "Gemeentelijke administratieve sancties – Ervaringen van een gemeentesecretaris als sanctionerend ambtenaar", *VFG-forum* 2008, afl. 2, (10) 20; K. BOON en R. DELATHOUWER, "De provinciale betugelende ambtenaar" in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (31) 41; (interview met R. LEYS, 7 maart 2011.)

²²¹ T. DE SCHEPPER en K. VAN HEDDEGHEM, "De bestuurlijke aanpak van overlast: het gaspedaal wordt ingedrukt", *Politie J.* februari 2009, (16) 17.

verklaart waarom in deze provincies geen andere soort van samenwerking voorkomt.^{222 223}

Ook de Leuvense GAS-magistraat moedigt dit provinciale initiatief aan bij de bestraffing van ‘lichte gemengde inbreuken’. Naast het voordeel van de rechtsgelijkheid is een eenvoudiger en praktischer contact met de twee provinciale sanctionerende ambtenaren mogelijk.²²⁴ Vanuit gerechtelijk oogpunt is het echter duidelijk dat de zware gemengde inbreuken bij voorkeur niet door deze personen behandeld worden.²²⁵

3.1.4 Vlaams modelreglement

Veel beleidsmakers zijn ervan overtuigd dat de gemeentelijke administratieve sancties verplicht ingebed moeten worden in een lokaal integraal veiligheidsbeleid. Daarom pleiten enkelen voor een uniform reglement dat uitgewerkt zou worden door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.²²⁶ Zowel deze koepelorganisatie als de meerderheid onder de actoren menen dat dit geen geschikt middel is.²²⁷ Maatwerk is op dit niveau niet aangewezen, vermits de gekozen sancties en gedragingen een democratisch draagvlak nodig hebben. Elk grondgebied heeft ook haar eigen noden en problemen.²²⁸ Men verkiest dus een uniform (maar niet identiek) lokaal bestuursrecht op zonaal niveau boven een uniforme aanpak op Vlaams niveau. Ondanks deze bedenkingen stelde de Vlaamse overheid toch een

²²² Zesenvijftig aangesloten gemeenten in Vlaams-Brabant en vierentwintig aangesloten gemeenten in Oost-Vlaanderen vormen samen de helft van alle Vlaamse gemeenten waar de GAS-wetgeving toepassing vindt.

²²³ T. DE SCHEPPER, “VVSG-onderzoek naar de toepassing van de GAS” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (87) 100-101; X., *Vlaamse gemeenten bestrijden samen overlast*, (online) http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/PublishingImages/TDS_GAS_samenwerking_15062011.jpg, gelezen op 13 maart 2011.

²²⁴ K. BOON en R. DELATHOUWER, “De provinciale betuigelende ambtenaar” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, (31) 39; interview met S. LODEWYCKX, 14 maart 2011.

²²⁵ Omz. nr. COL 1/2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (10 februari 2006).

²²⁶ X., “De wet past ons niet, maar misschien kunnen we ze gebruiken” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (7) 16.

²²⁷ T. ALLEWAERT, “Tien jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (73) 79; X., “De wet past ons niet, maar misschien kunnen we ze gebruiken” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, Die Keure, 2005, (7) 16.

²²⁸ T. ALLEWAERT, “Tien jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (73) 79.

modelreglement (als voorbeeld) beschikbaar. Hoewel hierin geen zware gemengde inbreuken werden opgenomen, bevat het wel enkele lichte gemengde inbreuken (bv. art. 534bis Sw.; art. 559, 1° Sw.; art. 561, 1° Sw. en art. 563, 2° Sw.).²²⁹

3.2 DE NEDERLANDSE AANPAK

Ook in Nederland bestaat er sinds enkele decennia ruime aandacht voor gewapend bestuursrecht. In 1989 reeds werd met de Wet Mulder succesvol gekozen voor een alternatieve administratiefrechtelijke afhandeling van verkeersstrafzaken. Hier bleef door het *una via*-beginsel echter een strikte scheiding met de strafrechtelijke vervolgingen aanwezig.²³⁰ De gemeenten kregen te kampen met gelijkaardige problemen rond overlast als in België. De minieme inzet aan politiemiddelen en gebrekkige strafprocedure bij overlastzaken zorgden ook voor een grote frustratie bij de Nederlandse bevolking. De druk op gemeentebesturen nam sterk toe waardoor de Nederlandse regering nieuwe lokale handhavinginstrumenten ter beschikking stelde.²³¹

Ten eerste kunnen de gemeenten sinds 2009 gebruik maken van het systeem van de bestuurlijke boete.²³² Hier gaan we niet dieper op in vermits hierbij geen samenloop met strafrechtelijke procedures kan optreden. De lokale besturen hebben echter de vrije keuze om te kiezen voor een tweede aanpak van kleine overlast. Na een gefaseerde invoering bestaat sinds 2010 dan ook voor alle Nederlandse gemeenten het concept van de bestuurlijke strafbeschikking.²³³ Deze nieuwe wet hanteert de bepalingen uit het

²²⁹ X., “Modelreglement gemeentelijke administratieve sancties Vlaamse overheid” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, deel III, hfdst 3, model 5.

²³⁰ D. LYBAERT en F. SCHUERMANS, « Wie het kleine niet eert ... », *Vigiles* 1999, afl. 3, (10) 17; A. MASSET, “Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal arme”, *JT* 2001, (833) 838; T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling. Anders en beter?” in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 128.

²³¹ A.G. MEIN, “Bestuurlijke boete in Nederland” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, 183; K. VAN HEDDEGHEM, “Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties”, *Panopticon* 2006, afl. 2, (30) 33.

²³² A.G. MEIN, “Bestuurlijke boete in Nederland” in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, 184.

²³³ Art. 257 Nederlands Wetboek van Strafvordering; X., “Meer strafbeschikkingen”, *NJB* 2009, afl. 43, 2858.

Nederlands Wetboek van Strafvordering en bepaalt een limitatieve lijst van overtredingen uit de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en de Afstoffenverordening (ASV). In de eerste plaats kan de officier van justitie een strafbeschikking opleggen voor overtredingen met een maximale gevangenisstraf van zes jaar.²³⁴ Meestal gaat het om de sanctie van een geldboete, maar onder bepaalde voorwaarden kunnen ook andere maatregelen opgelegd worden (bv. inbeslagname van rijbewijzen, taakstraffen tot 180 uren, e.a.).²³⁵

Daarnaast kunnen de burgemeesters en colleges van burgemeester en wethouders strafbeschikkingen gebruiken bij bepaalde overtredingen in de openbare ruimte. Hier houdt officier van justitie toezicht over de juridisch-technische kwaliteit van de door de gemeenten uitgevaardigde strafbeschikkingen, maar bemoeit zich niet met de gemeentelijke prioriteiten en discretionaire bevoegdheid.²³⁶

De strafbeschikking vormt op zichzelf reeds een executoire titel en de overtreder kan deze niet weigeren.²³⁷ Een tussenkomst van de rechter is enkel noodzakelijk wanneer deze verdachte verzet aantekent bij de officier van justitie en deze tevens beslist de beschikking niet in te trekken.²³⁸ Op deze manier probeert men de hoge werklast binnen het klassieke strafrecht te verminderen en de eenvoudige zaken gestandaardiseerd te sanctioneren.

Terwijl deze methode dus nog tot het strafrecht behoort, doorbreekt ze duidelijk het monopolie van de strafrechter. De bevoegde ambtenaren maken gebruik van hun mogelijkheid om een daad van vervolging te beginnen, onder toezicht en volgens de richtlijnen van het College van procureurs-generaal.^{239/240} Om dezelfde reden blijft het Wetboek van Strafvordering van

²³⁴ Nadat een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) de strafbeschikking aangekondigd heeft bij de overtreder door middel van een kennisgeving van bekeuring.

²³⁵ M. KESSLER en B.F. KEULEN, *De strafbeschikking*, Deventer, Kluwer, 2008, 20-21.

²³⁶ A.G. MEIN, "Bestuurlijke boete in Nederland" in T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, hfdst 5, 186.

²³⁷ M. KESSLER en B.F. KEULEN, *De strafbeschikking*, Deventer, Kluwer, 2008, 81-82.

²³⁸ M. KESSLER en B.F. KEULEN, *De strafbeschikking*, Deventer, Kluwer, 2008, 54-55; D. VAN DAELE, "Strafrechtelijke rechtshandhaving in beweging: over decriminalisering, bestuurlijke boete en strafbeschikking" in X., *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire Pers, 2005, (617) 642.

²³⁹ Het Nederlandse college van procureurs-generaal verspreidde in 2009 ondermeer een Aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten en een Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten. Deze Aanwijzing verduidelijkt de nieuwe strafbeschikkingsbevoegdheid, de opsporing en het beslag, de vervolging (ook het sepotbeleid) en

toepassing op deze beslissingen, waardoor bijvoorbeeld de regels inzake meerdaadse samenloop of strafmaxima in rekening gebracht moeten worden.²⁴¹

BESLUIT

De bestuursrechtelijke vorm van sanctionering die de wetgever in 1999 invoerde, kwam tegemoet aan de noodzaak van een effectieve bestraffing bij overlastgedrag. Wat betreft de inbreuken van de eerste soort bewijst zij steeds meer haar nut. Door echter een speciale procedure voor een limitatieve lijst van gemengde inbreuken te creëren, duiken belangrijke problemen op. Het ontwijken van het strafrechtelijke vervolgingsstelsel kan vanuit verschillende hoeken afbreuk doen aan essentiële waarborgen omtrent rechtszekerheid en – gelijkheid, garanties voor het slachtoffer en de overtreder, ... De betrokken actoren proberen op zeer verschillende manieren dergelijke problemen te verhelpen, onder andere door middel van omzendbrieven van het College van procureurs-generaal of bovenlokale samenwerking. Praktijkjuristen merken echter vaak op dat de keuze van wetgever dergelijke negatieve gevolgen veroorzaakt, maar ook toelaatbaar maakt.

Lokale besturen krijgen dus een nieuwe sanctionerende bevoegdheid toegewezen met betrekking tot misdrijven uit het Strafwetboek. Dit zorgt soms voor meer ‘overlast’ bij zowel het openbaar ministerie als bij de gemeenten. Een verhoogde werklast en verstoring van het seponeringsbeleid versterken de vraag van parketten om enkel de strafrechtelijke wegen meer efficiënt en effectief te gebruiken. Ook de gemeenten dragen een grotere verantwoordelijkheid bij de voorbereiding en uitvoering van haar overlastbeleid, wat vooral bij kleinere gemeenten een belangrijke inspanning vraagt. Een doordachte aanpak via overleg of samenwerking met alle ketenpartners wordt om voorgaande redenen noodzakelijk.

We merkten reeds op dat bovenlokale samenwerking vaak een kritische succesfactor vormt bij de degelijke implementatie en uitvoering van GAS-

de relatie tussen het OM en het lokale bestuur. Voornoemde Richtlijn verbindt onder andere geldboetebedragen aan overlastfeiten.

²⁴⁰ X., “Meer strafbeschikkingen”, *NJB* 2009, afl. 43, (2858) 2859; M. KESSLER en B.F. KEULEN, *De strafbeschikking*, Deventer, Kluwer, 2008, 110-112; D. VAN DAELE, “Strafrechtelijke rechtshandhaving in beweging: over decriminalisering, bestuurlijke boete en strafbeschikking” in X., *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire Pers, 2005, (617) 640.

²⁴¹ M. KESSLER en B.F. KEULEN, *De strafbeschikking*, Deventer, Kluwer, 2008, 23-24.

procedures. Er ontstaan in de praktijk dan ook uiteenlopende vormen van onderlinge afstemming. Al deze methoden hebben ondermeer tot doel een beter gecoördineerd en geharmoniseerd beleid mogelijk te maken. Ons inziens dient de wetgever meer eenduidige vorm(en) van samenwerking in te bedden in de GAS-wetgeving. Alle betrokken actoren zien immers in essentie de meerwaarde hiervan in. En zo kunnen de gemeenten nog meer gas geven in de strijd tegen kleine criminele overlast ...