

stuk **2116** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 19 juni 2013 (2012-2013)

Gedachtewisseling

over de gemeentelijke administratieve sancties (GAS)
voor minderjarigen

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Ward Kennes

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Marius Meremans, Willy Segers;
mevrouw Patricia De Waele;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Khadija Zamouri;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door de heer Bruno Vanobbergen	4
1.1. Situering.....	4
1.2. Leeftijdsverlaging naar 14 jaar.....	4
1.3. Wat is overlast?	4
1.4. Scheiding der machten?	4
1.5. Bemiddeling – ouderlijke betrokkenheid.....	4
1.6. Vorming GAS-ambtenaren.....	5
1.7. Besluit	5
2. Bespreking	5
2.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	5
2.2. Antwoorden van de heer Bruno Vanobbergen	7

Bijlage: zie [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be/dossierpagina) op www.vlaamsparlement.be

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme hield op 11 juni 2013 een gedachtewisseling over de gemeentelijke administratieve sancties (GAS) voor minderjarigen met de heer Bruno Vanobbergen, kinderrechtencommissaris. Het door het KRC uitgebrachte advies is te vinden op de [dossierpagina](#) op www.vlaamsparlement.be

1. Toelichting door de heer Bruno Vanobbergen

1.1. *Situering*

Volgens de heer *Bruno Vanobbergen*, kinderrechtencommissaris, koesteren steden en gemeenten vandaag een grote zorg voor het installeren en verzekeren van veiligheid en openbare orde. Tegelijk blijkt uit de werking van het Kinderrechtencommissariaat (KRC) en de discussies over overlast dat kinderen en jongeren een kwetsbare groep vormen in de publieke ruimte. In de Nationale Veiligheidsmonitor van 2011 geeft 25% van de respondenten aan schrik te hebben als jongeren op straat alleen nog maar samenkomen. Ook leerkrachten en opvoeders signaleren dat het niet evident is om de plaats van kinderen en jongeren in de publieke ruimte te verzekeren.

1.2. *Leeftijdsverlaging naar 14 jaar*

Het KRC heeft een advies uitgebracht over het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (zie dossierpagina van dit stuk op www.vlaamsparlement.be). Hierbij heeft het KRC zich gebaseerd op principes van internationale kaders, maar ook op juridische en pedagogische theorievorming. Zoals steeds besteedt het maximaal aandacht aan de context van de jongere, zowel individueel, in de opvoedingsrelatie als structureel.

Het KRC heeft ernstige bedenkingen bij de verlaging van de leeftijdsgrens van 16 naar 14 jaar in de nieuwe GAS-wet. Uit statistieken blijkt dat slechts een beperkt aantal GAS-boetes aan jongeren aangerekend wordt: tussen 0 en 2%. Gedegen en uitgebreid onderzoek bewijst daarenboven dat de jeugddelinquentie de voorbije 25 jaar niet toegenomen is. Een laatste bezwaar tegen de lagere leeftijdsgrens is het gebrek aan ernstige argumentatie. Er is immers geen grondig onderzoek gebeurd naar de GAS bij de leeftijdsgroep van 16 tot 18 jaar. Daarbij komt nog dat ook het jeugdrecht aan de vooravond van grote veranderingen staat, zodat het beter was geweest de GAS in die bredere hervorming op te nemen.

1.3. *Wat is overlast?*

Een ander struikelpunt is dat steden en gemeenten een grote discretionaire ruimte krijgen bij het definiëren van wat zij onder overlast verstaan. In de praktijk heeft dat al tot gevallen van duidelijke willekeur aanleiding gegeven en tot grote verschillen tussen steden en gemeenten van wat die als overlast definiëren.

Het KRC pleit daarom voor een exhaustieve lijst waarin de strafbare feiten helder omschreven worden en daarnaast voor een federale procedure om de lokale politiecodexen te toetsen aan de fundamentele rechtsbeginselen.

1.4. *Scheiding der machten?*

Dat een stad of gemeente zowel de overlast definieert als vaststelt en dan ook nog de strafmaat bepaalt en de bemiddeling organiseert, gaat in tegen de scheiding der machten. De beroepsprocedure is niet zonder risico voor de jongere – de boete kan vervangen worden door een jeugdbeschermingsmaatregel – en daarenboven is ze een dure aangelegenheid.

1.5. *Bemiddeling – ouderlijke betrokkenheid*

De wet omschrijft de bemiddeling slechts heel beperkt, wat ook tot grote verschillen tussen steden en gemeenten leidt. Voor het KRC moet de bemiddeling gebeuren door een onaf-

hankelijke instantie, wat vandaag al zo is in verschillende grote steden, maar niet in alle gemeenten. Daarbij komt nog dat bemiddeling herstelgericht is en op lange termijn werkt, terwijl een GAS-boete kort op de bal wil spelen. Ouderlijke betrokkenheid kan volgens de wet, wat een goede zaak is, maar is niet verplicht. De sanctionerende ambtenaar beslist erover. De criteria zijn evenwel niet vastgelegd, wat eveneens gevaar op willekeur inhoudt.

1.6. Vorming GAS-ambtenaren

Voor zijn opmerkingen over de vorming van de GAS-ambtenaren steunt het KRC op de idee van de child friendly justice die het VN-comité voor de Rechten van het Kind en de Raad van Europa naar voren schuiven. Die organisaties achten speciale vormingen over kinderrechten voor mensen die met kinderen en jongeren omgaan, noodzakelijk. De wet zegt echter niets over dit cruciale punt.

1.7. Besluit

Kortom, de GAS-regeling is voor het KRC niet veel meer dan symptoombestrijding en mist inbedding in de discussies over het jeugdrecht. Het KRC gaf zijn advies dan ook de titel ‘GAS, een reus op lemen voeten’ omdat het in vele gevallen een overdreven reactie is op bepaalde gedragingen.

2. Bespreking

2.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Kurt De Loor* acht heel wat bezorgdheden van de kinderrechtencommissaris terecht. Men moet behoedzaam omspringen met de GAS-procedure. In grote steden kan het een goed instrument zijn, maar het moet steeds met gezond verstand gehanteerd worden. Jongeren moeten de ruimte krijgen om jong te zijn, wat niet betekent dat ze zich alles kunnen permitteren. Het lid noemt zich slechts een koele minnaar van GAS en verwijst naar Animo, de jongsocialisten, die een van de 200 middenveldorganisaties was die zich er kritisch over uitlieten.

Hoewel hij begrip heeft voor de motieven voor een exhaustieve lijst, is de heer De Loor als socialist tegen overregulering. Net als de kinderrechtencommissaris gelooft hij dat een leefbare stad meer vergt dan symptoombestrijding en dat preventie altijd te verkiezen is boven bestraffing. De heer De Loor pleit dan ook voor meer opvoedingsondersteuning. Huizen van het Kind die ook advies geven over jongeren tot 18 jaar, zullen maatschappelijk meer resultaat opleveren dan de focus op GAS-boetes.

De heer *Bart Caron* vindt het moedig dat de kinderrechtencommissaris ingaat tegen de maatschappelijke en politieke stroom. Hij stelt voorts vast dat een meerderheid van de federale parlementsleden negeert wat hun eigen jongerenorganisaties en 223 andere middenveldorganisaties zeggen over GAS.

GAS zijn voor hem niet meer dan een lapmiddel voor een falend jeugdrecht, jeugdbescherming en integrale jeugdhulp. De sanctionerende ambtenaar wordt verondersteld een supermens te zijn die de problemen van jongeren en volwassenen, maar ook alle aspecten van de criminaliteit, doorgrondt. Het is dringend nodig het hele systeem te herbekijken zodat jongeren snel geholpen worden en hun ouders snel betrokken worden. Als Vlaanderen voor alle aspecten van jongerenzorg bevoegd wordt, moet het in eerste instantie ervoor zorgen dat GAS overbodig worden. Hoe jonger, hoe beter preventie werkt. Het is niet zo dat een jongere die een brandje sticht, dat niet meer zal doen omdat hij de brandweerwagens moest wassen. Dat gaat immers voorbij aan de groepsdruk, de omgeving, de familiale situatie. Die context moet men mee in ogenschouw nemen.

De jongeren komen vaak uit moeilijke opvoedingssituaties, waarbij het normen- en waardenpatroon van de ouders evenmin sterk genoeg ontwikkeld is. Hen erbij betrekken kan dan ook een omgekeerd effect hebben. De vicieuze cirkel van problemen waar die gezinnen in zitten, wordt met GAS alleen maar erger. Als het al niet lukt in de bijzondere jeugdzorg, hoe zou de sanctionerende ambtenaar de nodige bagage en competenties of zelfs maar tijd hebben om echt soelaas te brengen?

Groen is een koele minnaar van de GAS-regeling. Die biedt wellicht mogelijkheden om op te treden tegen bijvoorbeeld sluikstorten, maar de recente aanpassingen maken het terrein voor de lokale besturen veel te breed. Het lid heeft dan ook een voorstel van resolutie ingediend waarin het Vlaams Parlement de regering vraagt om een limitatieve lijst op te stellen van inbreuken waartegen een GAS mogelijk is en om een klachtencommissie op te richten die de boetes toetst aan de limitatieve lijst. Ook in Nederland bestaat trouwens een limitatieve lijst waarop gemeentelijke verordeningen gebaseerd moeten zijn. Maatschappelijke belangen rechtvaardigen in dit geval regels waaraan gemeenten zich moeten houden. Het zou bizar zijn als de gemeenten op dit vlak de volledige vrijheid krijgen. Nu al zijn er talrijke en absurde politieverordeningen.

De heer Caron is bereid zijn voorstel van resolutie desnoods in te trekken om samen met de meerderheidspartijen een gezamenlijk voorstel van resolutie in te dienen. Hij zou het prachtig vinden als de leden van de meerderheid zich burgerlijk ongehoorzaam zouden opstellen tegen hun federale partijgenoten.

De heer *Ward Kennes* wil ingaan tegen de modetrend om GAS belachelijk te maken. De discussie wordt vandaag vertroebeld door enkele absurde toepassingen, zoals een GAS voor sneeuwballen gooien of het verorberen van een broodje op kerktrappen. Aan GAS moeten uiteraard heel wat andere maatregelen voorafgaan: opvoeding, ouders, school, jeugdbeweging en dergelijke vormen de basis. Langs de andere zijde worden de GAS-boetes beperkt door het strafrecht. Een goed jeugdrecht en goede jeugdzorg zijn cruciaal en aan de hervorming daarvan wordt volop gewerkt door minister Vandeuren. Ook instrumenten als de opvoedingswinkel en opvoedingsondersteuning zijn van belang. Maar ondanks de bestaande inspanningen zijn er jongeren die tot de orde moeten geroepen worden, zonder dat daarvoor noodzakelijkerwijze het strafrecht ingeschakeld moet worden. Dankzij GAS blijft het strafrecht buiten schot, riskeert men geen veroordeling, is er geen strafblad en blijven strafmaat en boetes beperkt. Daarbij is het cruciaal dat de gemeenten een ruime autonomie krijgen om te beslissen of ze het instrument inzetten, of ze er al dan niet een ruim reglement voor maken, of ze GAS al dan niet opleggen vanaf 14 jaar enzovoort. De gemeentelijke autonomie moet voor het lid ruim zijn en gelden voor fiscaliteit, kledingvoorschriften maar dus ook voor de vraag of men al dan niet gebruik zal maken van GAS. Hij pleit voor vertrouwen in de lokaal verkozenen en de politieraden en is dan ook geen voorstander van een limitatieve lijst zoals voorgesteld door de heer Caron.

De GAS-ambtenaar in zijn politiezone werkt volledig onafhankelijk. Hij brengt enkel verslag uit aan de gemeenteraad over het soort GAS-boetes dat werd uitgeschreven, voor welke feiten enzovoort. De uitvoerende lokale mandatarissen hebben daar verder geen impact op. Een bijzondere vorming, onder meer over de omgang met kinderen, is voor de betrokken ambtenaren en bemiddelaars wel op zijn plaats, zeker als de gemeente ervoor kiest boetes uit te reiken vanaf 14 jaar.

De heer Kennes besluit dat GAS een zinvol instrument kunnen zijn nadat andere maatregelen hebben gefaald en vooraleer het strafrecht in zicht komt. Gemeenten kunnen in het kader van de lokale autonomie vrij beslissen om GAS al dan niet vanaf 14 jaar toe te passen. Er zijn ook voldoende waarborgen aan GAS verbonden: de overtreding moet vastgesteld worden en er is beroep mogelijk bij ofwel de politierechter ofwel de jeugdrechter. Daarnaast is er de verplichte bemiddeling voor jongeren, een tussenstap vooraleer de

jeugdrechtbank ingeschakeld wordt. Dat er een (zinvolle) gemeenschapsdienst kan worden opgelegd, maakt dat GAS zelfs een opvoedend karakter kunnen hebben.

De heer *Marnic De Meulemeester* acht GAS voor de leeftijdsgroep van 16 tot 18 jaar algemeen maatschappelijk aanvaard. Hoe ziet de kinderrechtencommissaris dat? Gelden voor die groep dezelfde argumenten als voor de 14-jarigen? GAS dienen om relatief kleine overlast onmiddellijk te bestraffen. De voorbije weken is daar inderdaad een karikatuur van gemaakt door gevallen zoals het sneeuwballengooien te overbelichten.

De heer *De Meulemeester* benadrukt het belang van bemiddeling die altijd aan de straf vooraf gaat. De sanctionerende ambtenaar speelt een belangrijke rol. Tot slot wil hij graag wat meer uitleg over de titel 'GAS: een reus op lemen voeten'. GAS hebben de gemeenten in staat gesteld op te treden tegen kleinere overtredingen waar andere inwoners, vooral oudere mensen, zich enorm aan storen. Hoe moet men anders optreden tegen kleinere overtredingen die niet door de beugel kunnen maar die zonder GAS onbestraft zouden blijven? Ter illustratie geeft hij geluidshinder als voorbeeld.

De heer *Marius Meremans* denkt dat met een performantere justitie de GAS-boetes allicht niet nodig zouden zijn. Hij kan zich voorstellen dat in een stad als Gent of Aalst de inwoners andere zaken als overlast percipiëren dan in kleinere gemeenten. Voor die verschillen moet het beleid oog hebben. Hij gelooft sterk in de lokale democratie en vindt het daarom geen goed idee om een beperkende lijst op te leggen. Terloops verwijst hij naar een Oost-Vlaamse burgemeester die een nog lagere leeftijdsgrens dan 14 jaar bepleit. De opleiding van de GAS-ambtenaar en de bemiddeling zijn inderdaad belangrijk.

Ook jongeren klagen overigens over kleine vergrijpen zoals het ingooien van de ruiten van hun heem, het beschadigen van fietsen voor het jeugdhuis. Die jongeren vragen het gemeentebestuur dan daar iets aan te doen, al zijn ze blijkbaar wel tegen GAS-boetes. Het klopt voorts volgens de spreker niet dat alle daders uit ontwrichte gezinnen komen. En als dat toch soms het geval is, hoeft dat niet tot gevolg te hebben dat ze vrijuit gaan. Men mag niet de indruk geven dat sommige zaken straffeloos blijven.

Kortom, de heer *Meremans* gelooft in de lokale democratie, zelfregulering, een goede begeleiding en gezond verstand. Hij heeft het moeilijk met de exhaustieve lijst die de kinderrechtencommissaris voorstelt want alles willen reguleren is een blamage voor de democratie. Het GAS-systeem is niet perfect en flirt misschien met de scheiding der machten, maar dat betekent niet dat het moet worden afgeschaft. Er is immers geen alternatief.

Mevrouw *Annick De Ridder* gelooft in het instrument en in de autonomie van de gemeenten, maar momenteel worden ook onnozelheden met GAS bestraft. Een betere stroomlijning is absoluut nodig, onder meer om kritiek op het systeem te vermijden. Het opstellen van een lijst is voor de spreker niet uitgesloten, indien men een evenwicht kan vinden tussen de autonomie van de gemeenten enerzijds en het vermijden van het bestraffen van futiliteiten anderzijds.

2.2. *Antwoorden van de heer Bruno Vanobbergen*

De heer *Bruno Vanobbergen* stelt dat het Grondwettelijk Hof in 2006 in eerste instantie groot voorbehoud had bij de verlaging van de leeftijdsgrens tot 16 jaar. Het had vooral problemen met de geldboete en hield vast aan de principes van het Kinderrechtenverdrag, dat de voorkeur geeft aan pedagogische en sociale maatregelen en het jeugdbeschermingsrecht. Uiteindelijk heeft het hof ingestemd met de verlaging, zij het onder strikte voorwaarden conform het Kinderrechtenverdrag: een beroepsmogelijkheid, een inbedding in een bredere pedagogische begeleiding enzovoort. In 2010 heeft het VN-comité voor de Rechten van het Kind België gevisiteerd en vraagtekens geplaatst bij de GAS voor min-

derjarigen en gepleit voor andere maatregelen dan bestraffing. Het KRC heeft zich dus aangesloten bij het internationale Kinderrechtenverdrag en het VN-comité en is het eens met de voorwaarden van het Grondwettelijk Hof.

Het KRC betwist overigens niet dat er zich problemen stellen. Men heeft nooit een karikaatuur willen maken van de GAS en men pleit niet voor straffeloosheid. Er is weinig informatie over de GAS voor 16 tot 18-jarigen, maar de beperkte analyses maken duidelijk dat er ook in grote steden problemen zijn met de interpretatie van overlast. Het laatste jaar-rapport van Elegast, de organisatie die instaat voor de GAS-bemiddeling in Antwerpen, geeft de top drie van overtredingen aan: sluikstorten, rondhanggedrag en samenscholing, spuwen en wildplassen. Rondhanggedrag en samenscholing bijvoorbeeld zijn bijzonder moeilijk te definiëren, wat problematisch is precies omdat de Nationale Veiligheidsmonitor bewijst dat heel wat mensen negatieve gevoelens hebben bij jongeren die in groep samenkomen.

Eén positief aspect van de nieuwe wet is alvast dat gemeentebesturen aangemoedigd worden om de dialoog met de jeugdraad aan te gaan over wat overlast is. De kinderrechtencommissaris is al door enkele gemeenten uitgenodigd om daarover van gedachten te wisselen.

Voor meerderjarigen kunnen GAS voor zeer duidelijk omschreven vormen van overlast zoals sluikstorten een goed instrument zijn. Maar de uiteenlopende daden die nu een GAS-boete kunnen krijgen, maken duidelijk dat de gemeentebesturen met de zaak worstelen. De heer Vanobbergen geeft het voorbeeld van een jongen die een GAS-boete kreeg voor fietsen zonder handen en op woensdagmiddag een cursus verkeerseducatie moest volgen. Dit geeft aan hoe moeilijk het is om tot een eensluidende invulling te komen die in overeenstemming is met de geest van het instrument.

De heer *Marius Meremans* merkt op dat ook een politieagent zulk gedrag ofwel kan beboeten ofwel enkel mondeling kan verbieden.

De heer *Bruno Vanobbergen* stelt nog dat het KRC momenteel overlegt met de politie om de kinderrechteneducatie en het communiceren met kinderen en jongeren op te nemen in de opleiding. De definitie van overlast en de letter en de geest van de wet spelen een rol. Als Vlaanderen het jeugdsanctierecht toegewezen krijgt en als men ook dan blijft opteren voor GAS als een soort tussenweg tussen jeugdrecht en hulpverlening, dan zullen in ieder geval de rechten van minderjarigen ook in die tussenweg gewaarborgd moeten blijven. Het KRC zal op dit vlak inspirerend blijven werken.

De heer *Ward Kennes* vindt de plaats die de kinderrechtencommissaris gaf aan de GAS correct: een instrument tussen jeugdsanctierecht en hulpverlening en gekoppeld aan voorwaarden, vorming, opvoedkundige aspecten.

De heer *Marius Meremans* benadrukt nogmaals het belang van overleg met de jeugdraad om tot een gezamenlijke visie te komen.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Ward KENNES,
verslaggever