

LOKAAL INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID

AANBEVELINGEN

GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE
SANCTIES (GAS)

CAMERABEWAKING



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

LOKAAL INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID

Op 1 januari 2013 schoten de nieuwe gemeentebesturen uit de startblokken. Nu zij geruime tijd hun taken hebben opgenomen, wil de Liga voor Mensenrechten de aandacht van de gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters vragen voor enkele bedenkingen en suggesties bij de uitbouw van een lokaal integraal veiligheidsbeleid.

Integrale veiligheid wordt door de federale overheid omschreven als “het concept om criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid in al hun aspecten in een zo breed mogelijke context te benaderen.” De kerngedachte daarbij is dat repressie slechts een schakel is in een bredere keten van proactie, preparatie, preventie en opvolging¹. Door middel van een geïntegreerde aanpak, waarbij alle betrokken actoren uit verschillende sectoren en beleidsniveaus samenwerken, wordt een gezamenlijke oplossing nagestreefd².

Gemeentebesturen spelen hierbij een hoofdrol. Lokale besturen zijn immers beter in staat de behoeften en verwachtingen van de burger te kunnen inschatten. Bovendien krijgt het (integrale) veiligheidsbeleid steeds vaker gestalte op het lokale niveau, met de burgemeester als centrale regisseur van een geïntegreerde aanpak en de gemeenteraad als belangrijk controleorgaan³.

Het valt niet te ontkennen dat er in de grootstedelijke gebieden sprake is van een onveiligheidsproblematiek. Grootsteden worden daarnaast ook geconfronteerd met een armoedeproblematiek. Het is essentieel om in het beleid de focus te leggen op de correlatie tussen armoede en

onveiligheid. Talloze studies hebben het bewijs geleverd dat armoede vaak een trigger is voor criminaliteit en overlastgedrag. Een werkelijk geïntegreerd veiligheidsbeleid zou zich dus logischerwijze moeten toeleggen op het bestrijden van armoede, om op die manier de structurele voedingsbodem voor overlast en criminaliteit te bestrijden. De socio-economische tegenstellingen in de maatschappij moeten eerst worden weggewerkt, alvorens in te zetten op een repressief “rechts” veiligheidsbeleid. Lokale besturen kunnen hiervoor inzetten op het creëren van gemeenschappelijke voorzieningen in dichtbevolkte wijken of meer focussen op het bevorderen van de sociale cohesie.

De groeiende rol van gemeentelijke overheden in de uitbouw van een veiligheidsbeleid brengt een aantal mensenrechtelijk standpunt niet te verwaarlozen, verantwoordelijkheden met zich mee. Zo roept de Liga voor Mensenrechten op tot omzichtigheid bij het gebruik van Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS). Naast enkele belangrijke juridische bekommernissen, stelt zich de vraag hoe doeltreffend een repressief instrument als GAS is. Ook met betrekking tot het gebruik van camera's werd een gebalanceerd standpunt ontwikkeld.

Via deze brochure willen we dan ook enkele concrete aanbevelingen doen om het lokale veiligheidsbeleid democratisch uit te bouwen. Een nieuwe legislatuur biedt zich aan als een unieke kans om het roer van het lokale veiligheidsbeleid stevig in handen te nemen of net volledig om te gooien.

¹ Zo kan het probleem van wildplakken worden aangepakt door voldoende legale ‘plakplaatsen’ te voorzien en via sensibiliseringscampagnes alvorens tot repressie door middel van politieoptreden en mogelijke GAS-boetes moet worden overgegaan. (Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, <http://www.brugouverneur.irisnet.be/document/secpol/Naar%20een%20lokaal%20integraal%20veiligheidsbeleid.pdf>, 7)

² Kadernota integrale veiligheid, http://www.moniteur.be/nl_htm/parket/kadernota.pdf, 6; Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, <http://www.brugouverneur.irisnet.be/document/secpol/Naar%20een%20lokaal%20integraal%20veiligheidsbeleid.pdf>, 6.

³ Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, <http://www.brugouverneur.irisnet.be/document/secpol/Naar%20een%20lokaal%20integraal%20veiligheidsbeleid.pdf>, 4.

GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES (GAS)

Gemeentebesturen hebben de mogelijkheid om Gemeentelijke Administratieve Sancties op te leggen voor 'openbare overlast' en kleine misdrijven als vandalisme, sluikstorten en wildplassen. GAS werd ingevoerd om de gemeenten meer bestuurlijke armslag te geven om een lokaal veiligheidsbeleid te ontwikkelen en te verhelpen aan de afwezigheid van vervolging op gerechtelijk niveau van overlast-fenomenen⁴.

Ondertussen maken steeds meer gemeenten gebruik van GAS-boetes. De federale wetgever keurde zonet nog een uitbreiding van de mogelijkheden goed. Het maximumbedrag van een GAS-boete verhoogt naar 350 euro (175 euro voor minderjarigen), de minimumleeftijd om een GAS-sanctie te kunnen oplopen verlaagt naar

14 jaar en er wordt voorzien in de mogelijkheid van een gemeenschapsdienst en een plaatsverbod.

Nochtans zijn GAS niet het enige en beste middel om de publieke ruimte leefbaar te houden voor iedereen. Cijfers tonen een enorme toename van het aantal GAS-boetes, wat niet noodzakelijk op het succes ervan moet wijzen, maar vooral ook de vraag doet rijzen of GAS niet de trigger kan zijn voor een neerwaartse spiraal van steeds meer overtredingen en steeds meer boetes.

De Liga voor Mensenrechten wil de volgende zes aanbevelingen doen bij het uittekenen van een humaan GAS-beleid.

⁴ DEVROE, E en PONSAERS, P., "Bestuurlijke aanpak van kleine ordeverstoringen in drie Europese landen" in van STOKKOM, B., TERPSTRA, J. en EASTON, M. (eds.), *Cahiers Politiestudies* 18, 2011-1, 221-222.

AANBEVELINGEN

1. Wees bescheiden bij het toepassen van GAS
2. Streef naar een sociaal en emanciperend GAS-beleid
3. Heb aandacht voor fundamentele rechten en algemene rechtsbeginselen
4. Zorg voor voldoende preventie en alternatieven voor sancties
5. Zet in op transparantie en participatie
6. Zorg voor professionalisering

1. WEES BESCHEIDEN BIJ HET TOEPASSEN VAN GAS

“Tegenwoordig kan je al een boete krijgen als je op een pleintje op een bank zit.’ De politie-inspecteurs maken in hun verslag gewag van begrijpelijke klachten van buurtbewoners: ‘Lawaaihinder, schelden, drugsgerelateerde feiten, intimidatie, spuwen’. Maar geen van die feiten worden de jongeren ten laste gelegd. De klacht is ‘rondhangen’, niet meer of minder: op een plaats staan of zitten”.

(uit De Standaard van 12 en 13 mei 2012, “U wil op een bankje zitten? Dat is dan 125 euro”)

Gemeentebesturen zijn **niet verplicht een GAS-reglement in te voeren**. De wetgever voorziet enkel in die mogelijkheid. Volgens de laatst beschikbare cijfers passen 53 van de 308 Vlaamse steden en gemeenten de GAS-wetgeving niet toe⁵. Wanneer een gemeentebestuur er toch voor opteert om een GAS-reglement op te stellen, kan zij bovendien lagere boetes voorschrijven dan het wettelijk maximum. Een lokaal bestuur kan er bovendien voor kiezen om de goedgekeurde leeftijdsverlaging tot 14 jaar niet door te voeren.

Nu het o.b.v. de nieuwe GAS-wet mogelijk wordt een plaatsverbod op te leggen, kan de gemeentelijke overheid beslissen deze sanctie niet toe te passen. Er worden fundamentele bedenkingen gesteld bij het plaatsverbod. Een plaatsverbod is een verre gaande maatregel. Het recht op vrijheid, gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), komt hierdoor in het gedrang. De vraag stelt zich of het wel aan de burgemeester toekomt, in plaats van een onafhankelijke rechter, over dergelijke zware inperking van de menselijke vrijheid te oordelen.

Omdat gemeentelijke administratieve sancties repressieve maatregelen zijn, die bovendien opgelegd kunnen worden zonder rechterlijke tussenkomst, roepen we op tot **een behoedzaamheid bij het gebruik**. Gemeentebesturen dienen zich **de vraag te stellen of repressief optreden ook een daadwerkelijke oplossing biedt**, dan wel of het probleem zich gewoon verplaatst⁶.

Het verschuiven in plaats van optillen van dozen, het te laag uitstellen van fruit en groenten, het zitten op de rugleuning van een bank⁷. Sommige gemeentebesturen zien in GAS het middel om alles bestraffend te reguleren. Niet alleen treden gemeenten daarmee buiten het oorspronkelijke doel van de wetgever om overlast te kunnen aanpakken, **ze maken het de burger ook bijzonder moeilijk om nog te weten welk gedrag er van hem verwacht wordt en waarvoor hij gesanctioneerd kan worden**.



Overweeg de invoering van een GAS-beleid zorgvuldig. Het gebruik ervan is niet verplicht

Wees behoedzaam bij het gebruik van GAS en evalueer de doeltreffendheid ervan kritisch

Vermijd een wildgroei aan (absurde) regels

Voer de leeftijdsverlaging (tot 14 jaar) niet door

⁵ Uit een rondvraag van de Liga voor Mensenrechten bij enkele steden en gemeenten blijken volgende argumenten mee te spelen in de beslissing om (nog) geen GAS-beleid te ontwikkelen: de wens om zo weinig mogelijk repressief op te treden tegen de bevolking, de bijkomende werklast voor het gemeentepersoneel, de rol van rechter die de gemeente zou moeten opnemen in de plaats van een onafhankelijke instantie, de beperkte overlast in de gemeente en het volstaan van afspraken met de procureur om de strafbare overlastfenomenen aan te pakken.

⁶ Dit fenomeen wordt ook wel het waterbed-effect genoemd. Door overlast op een bepaalde plaats de kop in te drukken, verplaatst het fenomeen zich slechts naar de volgende straat, wijk of gemeente. (BERNASCO W., ELFERS H. & BRUINSMA G., ‘Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit’. *Tijdschrift voor Criminologie* 48-3, 2006, 243-258.)

⁷ Voorbeelden uit het Politiereglement betreffende de openbare rust, de openbare veiligheid, de openbare gezondheid en de openbare overlast van de Politiezone HaZoDi (Hasselt, Zonhoven, Diepenbeek).

2. STREEF NAAR EEN SOCIAAL EN EMANCIPEREND GAS-BELEID

“ Jongeren hebben nood aan ruimte. De ontmoetingsplekken zijn ‘vaste’ plekken waar jongeren vertrouwd mee zijn en die betekenisvol worden voor de groep. [...] Bij de inrichting is het vooral belangrijk dat er voldoende ruimte wordt voorzien waar groepjes jongeren bijeen kunnen staan, hangen of liggen, zonder dat ze in de weg staan en andere gebruikers zouden storen. Hoe die plekken precies ingericht worden, moet van plaats tot plaats bekeken worden. Het is aan de ontwerper en de jongeren zelf om tot creatieve en kwaliteitsvolle oplossingen te komen.”

Uit de visietekst van de hangman, een campagne van 11 jongerenorganisaties vóór jongeren die rondhangen. (www.dehangman.be)

Het gebruik van de publieke ruimte is per definitie vaker noodzakelijk voor bepaalde **kwetsbare groepen** die geen eigen tuin of zelfs woning hebben. Aldus lopen zij ook meer risico door middel van GAS-boetes gesanctioneerd te worden. Ook op financieel vlak worden leden van kwetsbare groepen zwaarder getroffen door een GAS-boete. Eveneens kan de vraag gesteld worden of GAS de juiste manier is om maatschappelijke problemen, zoals bijvoorbeeld bedelarij, aan te pakken.

Het is niet ondenkbaar dat gemeentebesturen en sanctionerende ambtenaren GAS-overtredingen vaststellen met een doelgerichte focus op kwetsbare groepen. Hiermee opperen we niet dat gemeentebesturen moedwillig risicogroepen viseren met GAS. Het is echter wel duidelijk dat de lokale besturen zich meer en meer richten op het **wegwerken van maatschappelijk onaangepast gedrag**. In dat proces wordt de grens tussen strafbare feiten en het zogenaamde onaangepaste gedrag steeds kleiner. Gedrag dat voordien werd aanzien als een sociale problematiek, die op zijn minst d.m.v. preventie aangepakt moest worden, wordt vandaag bestempeld en gesanctioneerd als een strafbaar feit.

Zo een doorgedreven sanctionering en disciplinerende houding houdt het risico in dat men kwetsbare bevolkingsgroepen verder gaat **stigmatiseren**. Mensen die slachtoffer zijn van maatschappelijke ongelijkheden worden op deze manier gesanctioneerd omwille van afwijkend gedrag onder het mom van criminaliteitsbestrijding.

Ook wat **jongeren** betreft, pleiten we voor omzichtigheid. Vaak is het fenomeen van ‘hangjongeren’ te wijten aan de afwezigheid van een gepaste plaats waar jongeren kunnen samenkomen of van een gedegen jeugdbeleid⁸.

Het repressief optreden tegen minderjarigen strookt maar moeilijk met de **basisfilosofie van ons jeugd-sanctierecht**. Wij roepen de gemeentebesturen dan ook op de problemen van jongerenoverlast door preventie aan te pakken en de aanwezigheid van jongeren in de publieke ruimte te gedogen. Zo wordt het als storend ervaren ‘rondhangen’ van jongeren in Riemst en Hamont-Achel aangepakt door er specifieke plaatsen – zgn. “lummelhoeken” - te voorzien⁹. De publieke ruimte biedt zo mogelijkheden aan iedereen.



Vermijd stigmatisering van sociaal zwakkeren

Focus niet op hangjongeren. Ook zij hebben recht op de publieke ruimte

Geef kinderen de ruimte om kind te zijn, en jongeren de ruimte om op te groeien

⁸ Zie ook het standpunt van de kinderrechtencoalitie dat signaleert hoe in de huidige maatschappelijke context van groeiende intolerantie tegenover kinderen en jongeren “een individuele aanpak van overlastveroorzakers wordt [...] verkozen boven het onderzoeken en aanpakken van de oorzaken die aan de basis van het gedrag van een groep liggen, zoals maatschappelijke achterstand, gebrek aan vrijetijdsbesteding en openbare ruimte, etc.” (Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake Gemeentelijke Administratieve Sancties voor minderjarigen, 3 februari 2011, <http://www.kinderrechtencoalitie.be/uploads/documenten/Standpunt%20GAS.pdf>, 10).

⁹ Verschillende jongerenorganisaties bepleiten met de campagne “de hangman” immers dat ‘rondhangen’ op zich geen probleem is. Ook jongeren hebben recht op en nood aan het volwaardig gebruik van de openbare ruimte. (<http://www.dehangman.be/>); <http://www.riemst.be/inwonersinfo/jeugd/ruimte-voor-jongeren/lummelhoeken>.

3. HEB AANDACHT VOOR FUNDAMENTELE RECHTEN EN ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN

“ ‘T Stad heeft weer een aantal gas-boetes uitgedeeld. In Antwerpen mag je, in het openbaar, niet meer samenkomen en vergaderen. Dat moet je eerst drie weken op voorhand aanvragen. Maar dat geldt natuurlijk niet voor iedereen.’ ”

Door Luc Janssens op [dewereldmorgen.be](http://www.dewereldmorgen.be), 12 maart 2012

(<http://www.dewereldmorgen.be/foto/2012/03/12/occupy-antwerpen-en-de-gemeentelijke-asociale-straffen>)

Bepaalde gemeentebesturen zetten GAS in om af te dwingen dat manifestaties slechts kunnen doorgaan mits daarvoor tijdig – vaak een heel eind op voorhand – toestemming is aangevraagd. Zulke toestemming beperkt zich soms tot locaties aan de rand van de stad waar weinig publieke belangstelling valt te rapen. Wanneer organisatoren een manifestatie laten doorgaan zonder toestemming of op een andere plaats dan die voor welke toestemming is gegeven, riskeren ze een GAS-boete. Ook tegen verantwoordelijke uitgevers van ‘verkeerd uitgedeelde’ flyers (aan een boom geplakt, onder een ruitwischer gestoken ...) kunnen GAS-boetes worden ingezet, zelfs zonder dat de persoon in kwestie directe schuld treft.

We bepleiten een extreme voorzichtigheid bij het gebruik van GAS in deze context. Bepaalde gebeurtenissen kunnen vragen om spontane reacties en groeperingen hebben nood aan publieke belangstelling om hun standpunt duidelijk te maken. De vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en het recht op protest riskeren onredelijk te worden ingeperkt door de dreiging van GAS.

Het legaliteitsbeginsel voorziet dat burgers slechts gesanctioneerd kunnen worden voor zover dit bij wet wordt voorzien. Het valt te betwijfelen of de federale wetgeving, die voorziet in de bestraffing van het vage begrip ‘overlast’, volstaat als basis voor bepaalde toepassingen van GAS waarvan de link met overlast soms ver te zoeken is¹⁰.

Ook politiereglementen kunnen gezien worden als een wettelijke basis, doch deze zijn niet altijd van een afdoende kwaliteit, laat staan dat de burger steeds op de hoogte is van de inhoud ervan¹¹. Doordat elke gemeente een eigen, soms absurde, lijst maakt van te bestraffen gedragingen, wordt de rechtszekerheid van de burger ondermijnd.

Bovendien is de gemeenteraad niet bevoegd voor het opstellen van GAS-bepalingen wanneer ze voorzien in de sanctionering van reeds bij wet, decreet of ordonnantie strafbaar gestelde gedragingen¹². Zo mogen bijvoorbeeld openbare dronkenschap, verboden wapendracht en het uitvoeren van werken zonder vergunning of in strijd met een vergunning niet via GAS worden beteugeld omdat reeds in een strafbaarstelling is voorzien¹³. De Liga voor Mensenrechten pleit dan ook voor terughoudendheid bij het uitwerken van GAS-reglementen.

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat een maatregel noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Bij het toepassen van GAS dienen gemeentebesturen zich dan ook stevast de vraag te stellen of het nagestreefde doel niet op een andere, minder repressieve manier bereikt kan worden. Zo lijkt het plaatsen van een openbaar toilet een betere oplossing tegen het probleem van wildplassen dan een zuiver repressief beleid.



Bescherm de democratische rechten en vrijheden tegen politiek spierballengerol

Bewaak de algemene beginselen waarop de rechtstaat is gebouwd bij het uitwerken en afdwingen van het GAS-beleid.

¹⁰ Hoger werden reeds enkele voorbeelden gegeven uit de politiezone HaZoDi (Hasselt, Zonhoven, Diepenbeek).

¹¹ Zo baden de politiereglement van Berlare en Hamme-Waasmunster in vaagheid waar zij voorzien in het verbod om “onwettelijkheden te plegen waaraan andere personen zich zouden kunnen ergeren of die hen overlast zouden kunnen bezorgen” (respectievelijk artikel 23 en artikel 1). Zie ook: DEVROE, E., *A Swelling Culture of Control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 350; VAN DEN HENDE, T., “Strafrecht-light tegen overlast is overbodig”, *Juristenkrant*, 2009, 8.

¹² Artikel 119bis, §1 Nieuwe Gemeentewet. Slechts voor een aantal expliciete misdrijven is een dubbele regulering op gemeentelijk niveau in de gemeentewet voorzien (zie: artikel 119bis, §2, derde lid).

¹³ Met name in de Besluitwet betreffende de beteugeling van de dronkenschap van 18 november 1939, in de Wapenwet van 9 juni 2006 en in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 1 september 2009. De Liga voor Mensenrechten heeft een verzoekschrift tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State met betrekking tot de regulering van deze gedragingen in de politiereglementen van de stad Brugge (enkel openbare dronkenschap) en van de gemeenten uit de politiezone HaZoDi (Hasselt, Zonhoven, Diepenbeek) (openbare dronkenschap, verboden wapendracht, uitvoeren van werken zonder vergunning of in strijd met een vergunning, verkeershinder en het niet opvolgen van bevelen van een gemachtigde). De Liga voor Mensenrechten heeft hierover een procedure lopen tegen Stad Brugge en Politiezone HaZoDi.

4. ZORG VOOR VOLDOENDE PREVENTIE EN ALTERNATIEVEN VOOR SANCTIES

“ Het is ook een keten in de zin van je begint met preventie, met barbecues en buurtboxen, waarmee je mensen met elkaar in contact probeert te brengen met alle mogelijke initiatieven. Zo moedig je mensen aan om met elkaar te praten en als ze dan ruzie hebben, dat ze het onder elkaar oplossen. Maar als dat niet lukt, dan probeer je via de wijkinspecteur en de buurtbemiddeling ... zo bouw je op. Uiteindelijk is de gas daar een volgende stap in.”

*Getuigenis in DEVROE, E., A Swelling Culture of Control?
De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België, Antwerpen, Maklu, 2012, 396*

Bestrafing en repressie lijken misschien de makkelijkste mechanismen om zich als ‘flinke’ vertegenwoordigers van de burger te profileren, maar zijn daarom niet de meest doeltreffende of aangewezen middelen om als overlast ervaren fenomenen aan te pakken.

De vraag stelt zich of het politiek enthousiasme voor GAS de noodzakelijke investering van energie in **preventie, bemiddeling en het gedogen** van als overlast ervaren gedrag soms niet belemmert. In Antwerpen gaat een hele reeks maatregelen vooraf aan een eventueel repressief optreden. Zo tracht men gemengde wijken met sociale woningen, betaalbare huizen en duurdere woningen te creëren om sociale segregatie tegen te gaan. Het inzetten van buurtregisseurs, de organisatie van buurtbemiddeling door oudere jongeren, vaders of jeugdmentoren en het proper houden van straten en gevels om bijkomend sluikestorten en graffiti-spuiten te voorkomen maken er daarnaast deel uit van een breed luik fysieke preventie. Ten slotte wordt ook aan sociaal-individuele preventie gedaan door huisbezoeken

af te leggen waarbij samen met de ouders en jongeren wordt nagegaan wat meer passende maatregelen of initiatieven zijn die genomen kunnen worden om te vermijden dat die jongere nog overlast pleegt.

Vaak kan ook een **ingreep in de infrastructuur** een probleem van overlast verhelpen. Zo kunnen extra openbare WC's of een verzinkbaar toilet¹⁴ zoals in Leuven het probleem van wildplassen voorkomen. Hoger is het voorbeeld van de aanleg van ‘lummelhoeken’ al aangehaald om het als storend ervaren ‘rondhangen’ van jongeren aan te pakken.

Het voorbeeld van Kortrijk toont tenslotte hoe ook op een **creatieve manier** een als overlast ervaren fenomeen kan worden aangepakt. Daar wordt in het Begijnhofpark klassieke muziek gebruikt om een gezellige, rustige sfeer te creëren. In combinatie met een eigen plek voor de jongeren biedt de openbare ruimte op die manier voor iedere doelgroep mogelijkheden.



Trek niet meteen de kaart van de bestraffing om een probleem aan te pakken, maar ga op zoek naar alternatieve, preventieve oplossingen

Ga na of het probleem niet te verhelpen is met een ingreep in de infrastructuur: openbare toiletten of ‘lummelhoeken’ zijn maar twee voorbeelden

Denk verder dan de voor de hand liggende oplossing van GAS, zoek creatieve oplossingen

¹⁴ Overdag zit het toilet gewoon in de grond, maar tijdens uitgaansuren komt het naar boven.

5. ZET IN OP TRANSPARANTIE EN PARTICIPATIE

“ Ook van participatie is weinig sprake: jongeren worden zelden betrokken bij de definitie van het probleem, laat staan van de mogelijke oplossingen. Men vertrekt fundamenteel vanuit een visie dat iedere jongere een mogelijk probleem vormt.”

uit het Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake Gemeentelijke Administratieve Sancties voor minderjarigen.

De federale wetgever geeft gemeenten de mogelijkheid ‘overlast’ aan te pakken met het gebruik van GAS. Dit begrip is echter zo vaag dat als het ware alles onder de noemer ‘overlast’ gesanctioneerd zou kunnen worden. Hieruit blijkt de nood aan GAS-reglementen die **duidelijke voorschriften** bevatten. Zeker gezien de moeilijke verhouding van GAS t.o.v. een aantal fundamentele beginselen van de rechtstaat zijn vage voorschriften hier uit den boze.

De wildgroei aan regels in sommige gemeenten, de soms bedenkelijke kwaliteit van politiereglementen en de twijfelachtige toegankelijkheid ervan maken het de burger moeilijk om op de hoogte te zijn van wat nu precies wel en wat nu precies niet sanctioneerbaar is. Gemeenten hebben dan ook de taak **de bevolking**

op voldoende wijze te informeren. Ideaal is daarbij rekening te houden met de verschillende doelgroepen. Zo heeft Leuven een specifieke brochure voor jongeren, waarin de GAS-reglementering die op hen van toepassing kan zijn, uit de doeken wordt gedaan¹⁵.

Om te achterhalen of het GAS-beleid aan deze aanbevelingen beantwoordt, is **een regelmatige evaluatie** vereist. Het kan nuttig zijn de burger bij deze evaluatie te betrekken. Zowel diegenen die overlast ervaren als diegenen die ervan worden beschuldigd overlast te veroorzaken, kunnen kritische opmerkingen aandragen om het GAS-beleid te verbeteren. Bovendien kunnen zij vaak ook zelf aangeven hoe het probleem van ‘overlast’ op een creatieve of infrastructurele manier kan voorkomen worden¹⁶.



Zorg voor duidelijke GAS-reglementering; ban vage voorschriften

Informeer de bevolking op voldoende wijze en houdt rekening met de verschillende doelgroepen

Hecht belang aan een kritische doorlichting van je GAS-beleid en betrek de betrokkenen

Zorg voor een participatieve beleidscultuur, zodat de doelgroepen van je GAS-beleid zelf alternatieve oplossingen kunnen aanreiken

¹⁵ “Leuven zoals het is. Do’s & Don’ts op openbare plaatsen”. (<http://www.lokalopolitie.be/sites/5388/images/stories/publicaties/gas-folder%20web.pdf>)

¹⁶ In dezelfde lijn pleiten ook de hangman-campagne en de kinderrechtencoalitie voor participatie van jongeren. “Praat niet over jongeren, maar met jongeren!” is de boodschap. (De Hangman, Visietekst, <http://www.dehangman.be/over-de-campagne/visietekst>; Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake Gemeentelijke Administratieve Sancties voor minderjarigen, 3 februari 2011, <http://www.kinderrechtencoalitie.be/uploads/documenten/Standpunt%20GAS.pdf>, 10)

6. ZORG VOOR PROFESSIONALISERING

GAS-inbreuken worden vastgesteld door zogenaamde ‘vaststellende gemeentelijke ambtenaren’. Deze moeten voldoen aan een aantal toelatings- en opleidingsvoorwaarden¹⁷. De sanctie wordt vervolgens opgelegd door een zogenaamde ‘sanctionerende gemeentelijke ambtenaar’. Voor deze functie voorziet de federale wetgever evenwel geen specifieke opleidingsvoorwaarden. We menen dat een gebalanceerd GAS-beleid erbij gebaat is alle vertegenwoordigers van het bestuur met voldoende opleiding te omkaderen.

Hetzelfde geldt voor de bemiddelaars die kunnen tussenkomen in de GAS-procedure¹⁸. Doordat de wet de invulling van de bemiddelingsprocedure

volledig vrij laat, is het aan de gemeenten zelf om voldoende opleiding voor de bemiddelaars te voorzien en de procedure zo vorm te geven dat zij maximale slaagkansen krijgt. Door deze vrijheid wordt de sanctionerende ambtenaar nog te vaak ook als bemiddelaar aangeduid. Het is aangewezen hiervoor een onafhankelijke persoon te voorzien en de bemiddelingsprocedure zo uit te bouwen dat ze alle slaagkansen krijgt¹⁹.

Verder doen gemeenten er goed aan hun ombudsdienst voldoende beschikbaar te maken voor klachten in verband met GAS, zodat eventuele ontsporingen snel kunnen worden opgevangen.



Voorzie een brede opleiding voor alle personeelsleden die het GAS-beleid in de praktijk uitdragen

Organiseer een goede opleiding en omkadering voor bemiddelaars

Waak over de onafhankelijkheid van de ombuds- en bemiddelingsdiensten

¹⁷ Zie KB van 5 december 2004 houdende vaststelling van de minimumvoorwaarden waaraan de gemeenteambtenaren moeten voldoen, zoals bepaald in artikel 119bis, § 6 tweede lid, 1° van de Nieuwe Gemeentewet.

¹⁸ Bij volwassenen gaat het om een mogelijkheid, bij minderjarigen zelfs om een verplichte tussenkomst. (Art. 119ter Nieuwe Gemeentewet)

¹⁹ Zie voor een leidraad met betrekking tot GAS-bemiddeling: www.mi-is.be/sites/default/files/.../gas-bemiddeling-stap-per-stap.pdf.

CAMERABEWAKING

Camerabewaking zit in de lift. Steeds vaker kiezen gemeentebesturen ervoor straten en pleinen te beveiligen met camera's om overlast te ontraden en/of gewelddaden vast te stellen²⁰. De publieke ruimte raakt langzaam maar zeker gevuld met bewakingscamera's. Het totaal

aantal camera's in het publieke domein of op voor het publiek toegankelijke plaatsen wordt begin 2012 op zo'n 200.000 geschat. Een verdrievoudiging sinds 2010. Midden 2011 beschikt ruim de helft van de Vlaamse steden en gemeenten over een vorm van publiek cameratoezicht²¹.

²⁰ Enkele voorbeelden (cijfers bij benadering) Antwerpen: 257 camera's (mei 2012); Gent: 360 camera's (2010); Knokke: 19 camera's (2011); zone Westkust: 26 camera's (2011); zone Kortrijk: 248 camera's (2011); Leuven: 34 camera's (2010); Lokeren: 24 camera's (2010); Maaseik: 126 camera's (2012); Mechelen: 44 camera's (2011); Oostende 98 camera's (2012); Poperinge: 30 camera's (2012); Roeselare: 30 camera's (2011); Sint-Truiden: 17 camera's (2011); Wetteren: 43 camera's (2010).

²¹ Tom De Schepper, Publiek cameratoezicht in beeld, introductietekst WSG-studiedag publiek cameratoezicht, 6 oktober 2011, p.3.

AANBEVELINGEN

1. Vermijd een wildgroei aan camera's
2. Kies doordacht voor de implementatie van cameratoezicht
3. Respecteer de nationale en Europese regelgeving

1. VERMIJD EEN WILDGROEI AAN CAMERA'S

Dat lokale besturen hun toevlucht nemen tot disproportionele vormen van camerabewaking blijft voor de Liga een heikel punt. Werden in het verleden hoofdzakelijk camera's geplaatst in "probleemzones", waar geregeld criminaliteit te bespeuren viel, worden camera's vandaag de dag louter preventief ingeplant, ten behoeve van het zogenaamde veiligheidsgevoel. Nochtans hebben camera's **amper een preventieve werking**. Integendeel, ze voeden net het onveiligheidsgevoel. Want een plaats waar tientallen camera's hangen geeft niet meteen de indruk een veilige plek te zijn.

Ook het **kostenplaatje** van camerabewaking is niet min. Kleinhandelaars klagen dat de zware investeringen in meer camera's een streep door hun rekening zijn. Ook steden en gemeenten trekken duizelingwekkende bedragen uit om elke straathoek van een camera te voorzien. Alleen al in Leuven bedroeg het prijskaartje bijna 1 miljoen euro. Kan het vele geld dat wordt aangewend voor camerabewaking niet beter gebruikt worden? Een studie van De Hangman bracht aan het licht dat voor de prijs van 2 bewakingscamera's 1 straathoekwerker kan worden

ingezet die het overlastprobleem doeltreffender zal aanpakken dan het louter "verplaatsen" ervan²².

Zelfs op **school** doet de cameratrend nu zijn intrede. Zo werd het Keerbergse GO! KTA Githo vorig jaar nog teruggefloten voor de geplande installatie van 8 camera's op haar schooldomein. "Om vandalisme en inbraak tegen te gaan", zo luidde het officieel. Daar kan op zich niets op tegen zijn, al mag van bewakingscamera's nu ook niet alle heil worden verwacht. Wat echter verontrustend was is dat GO! aangaf met de camera's ook de leerlingen in het oog te willen houden. Hierin schuilt een gevaarlijke evolutie. Camera's worden niet langer alleen aangewend om criminele feiten vast te leggen maar gewoon om een "**oogje in het zeil te houden**". Ze treden hierdoor in de plaats van de toezichhouders. "Omdat deze niet alles tegelijkertijd in het oog kunnen houden", klinkt het. Maar camera's kunnen dat evenmin. En de kwaliteit van de beelden laat vaak te wensen over. Bovendien laat de Camerawet het gebruik van bewakingscamera's toe, maar zegt deze niets over het gebruik van camera's voor toezichtsdoeleinden. Het ontbreekt dus elke wettelijke grondslag.



Wees doordacht bij het inplanten van nieuwe bewakingscamera's

Beoordeel de preventieve werking van het camerasysteem

Evalueer de efficiëntie en kostprijs van alternatieven voor cameragebruik

Wend camera's niet aan voor onrechtmatige "toezichtsdoeleinden"

²² <http://www.dehangman.be/inspiratie/camerabewaking-of-veldwerk>.

2. KIES DOORDACHT VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN CAMERATOEZICHT

De studies die het gunstig effect van camerabewaking op misdaadbestrijding aantonen laten nog steeds op zich wachten. Het Expertisecentrum Maatschappelijke Veiligheid (KATHO) voerde in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken het onderzoek 'Cameratoezicht in de openbare ruimte, een kwantitatieve analyse' uit²³. Uit deze eerste Belgische effectenstudie blijkt echter dat **camerabewaking amper effect heeft op het aantal misdrijven**. In de straten rond een plaats waar camera's staan, neemt het aantal misdrijven zelfs toe.

De onderzoekers vergeleken het aantal misdrijven dat nu op bepaalde plaatsen wordt gepleegd met het aantal dat er plaatsvond voor de implementatie van de camera's. De camera's bleken nauwelijks een preventief effect te hebben, want in de buurten waar camera's staan, daalt het aantal misdrijven amper met 2 procent. In de omliggende straten stijgt het aantal misdrijven zelfs met 9 procent. Er is dus sprake van een zeker **verplaatsingseffect**.

Camerabewaking is nog het meest doeltreffend om de algemene criminaliteit, **diefstal en vandalisme** tegen te gaan. Al is ook hier het effect gering. Plaatsen waar dergelijke camera's staan, worden ook frequenter bezocht door politiepatrouilles, dus het is niet duidelijk of de geringe daling van het aantal misdrijven, effectief

samenhangt met de aanwezigheid van de camera's of eerder te maken heeft met de verhoogde aanwezigheid van politie.

Uit de studie blijkt eveneens dat camerabewaking helemaal geen effect heeft op **overlast, geweld, bedreigingen en fraude**. Het aantal overlastfeiten lijkt zelfs toe te nemen, al kan dat volgens de onderzoekers ook worden toegeschreven aan een verhoogde registratie door toedoen van de camera's. Wat die feiten zelf betreft, zijn de camera's wel een handig hulpmiddel om daders en slachtoffers achteraf te identificeren, maar de camera's voorkomen de feiten niet.

De studie wees ook op het belang van bewakingscamera's voor het **onveiligheidsgevoel**. Het grootste deel van de ondervraagden gelooft effectief dat de camera's criminaliteit voorkomen en voelt zich bijgevolg veiliger op plaatsen waar er dergelijke camera's staan. Ruim de helft van de respondenten ervaart cameratoezicht niet als een inbreuk op de privacy. Het belang van sociale cohesie en het algemeen sociaal klimaat binnen een stad of gemeente werd eveneens door het onderzoek bevestigd.

Op basis van bovenstaand onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan m.b.t. de implementatie van cameratoezicht:



Kies voor 'verstandig cameratoezicht', ingebed in een ruimer veiligheidsbeleid

Vertrek van een gedegen probleemanalyse: hot spots, hot times and hot crimes

Hou rekening met het (gering) effect van camerabewaking naargelang de criminaliteitsvorm

Verwacht geen wonderen van camerabewaking. Kies voor integrale strategieën

Formuleer duidelijke doelstellingen

Communiceer voldoende en op regelde tijdstippen over het cameratoezicht

Bouw een evaluatie van de systemen in en stuur bij waar nodig

Streef naar maatregelen die de sociale cohesie en het sociaal vertrouwen onder de burgers versterken

²³ MORTELE, J., VERMEERSCH, H., DE PAUW, E., HARDYNS, W. & DEPRINS, F. (2013). Cameratoezicht in de openbare ruimte. Ook wie weg is, is gezien?, Reeks Politiestudies, nr. 6, Maklu.

3. RESPECTEER DE NATIONALE EN EUROPESE REGELGEVING

Een wildgroei aan camera's op het volledige grondgebied van een stad of gemeente druist in tegen het **basisprincipe van de Privacywet** volgens hetwelke inbreuken steeds verhoudingsgewijs moeten geschieden. Maar de Camerawet van 2007 is reeds lang voer voor discussie. De wet is niet langer aangepast aan de nieuwe cameratoepassingen die in het straatbeeld verschijnen. Het gebruik van uniformcamera's, brilcamera's, mobiele camera's, ANPR camera's en zelfs drones wordt – vaak onterecht – aan de bepalingen van de Camerawet onderworpen. Deze nieuwe toepassingen inzake cameragebruik vragen om een nieuwe, meer aangepaste wetgeving. De Liga voor Mensenrechten pleit voor een **proportioneel gebruik** van camera's. De wet vereist dit ook. Wanneer het beoogde doel met verschillende middelen kan worden bereikt, moeten die middelen

worden aangewend die het minst privacyschendend zijn. Jammer genoeg moeten we vaststellen dat vandaag de dag al te vaak en al te snel naar de camera's wordt gegrepen. Het privacyvraagstuk is hierbij totaal ondergesneeuwd geraakt.

Via het **Europees Charter** voor cameratoezicht wil het European Forum for Urban Security (EFUS) de lokale besturen aanzetten tot een democratisch en doordacht gebruik van cameratoezicht op het publieke domein²⁴. De Charter bundelt de voornaamste privacybeginselen en democratische principes (proportionaliteit, legaliteit, noodwendigheid, etc.) die gehanteerd dienen te worden bij de inzet van camera's als handhavingsinstrument. De Liga vraagt lokale besturen om limitatief met cameragebruik om te springen, in overeenstemming met de nationale en Europese regelgeving.



Heb oog voor een doelgericht en proportioneel cameragebruik

Wees spaarzaam met nieuwe cameratrends die nog niet wettelijk zijn omkaderd

²⁴ http://cctvcharter.eu/fileadmin/efus/CCTV_minisite_fichier/Charta/CCTV_Charter_NL.pdf



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent

T +32 9 223 07 38

F +32 9 223 08 48

info@mensenrechten.be

Blijft u graag op de hoogte van onze werking?
Schrijf u dan zeker in voor onze maandelijksse nieuwsbrief
op www.mensenrechten.be

Ontwerp: Diana Chitchiyan voor Liga voor Mensenrechten