

# Studiedag

## Actuele vraagstukken van bestuurlijke politie

Maandag 23 maart 2009 – Provinciehuis Antwerpen

### Bestuurlijke beheersing van overlast

1. Bestuurlijke politie en aanpak van *storend gedrag* – ratiōne materiae, wat wordt er “aangepakt” of, wat zou er moeten worden “aangepakt” en waarom?
2. De stokken achter de deur: de politiemaatregel en de sanctie. Hoe wordt het storende gedrag aangepakt? Verschuiving van strafrechtelijke naar administratiefrechtelijke aanpak.

Kris D'hoore  
+32.475.65.03.04  
kris.dhoore@cocpol.be

Controleorgaan van het politionele informatiebeheer  
Triomflaan 174  
1160 Oudergem  
+32.2.676.47.84  
+32.2.676.47.82  
info.coc@police.be

# 1. De idee achter “bestuurlijke politie” – de tussenkomst van de overheid in minstens de publieke ruimte – wat zou het bestuur moeten aanpakken en waarom?

Bestuurlijke politie is het geheel van bevoegdheden die door of krachtens de wet aan de bestuurlijke overheden worden toegekend en hen toelaten, desnoods met aanwending van dwang, met het oog op de handhaving van de openbare orde, de uitoefening van de grondrechten te beperken.

De finaliteit van het optreden is de handhaving van de openbare orde:

- de openbare rust;
- de openbare veiligheid;
- de openbare gezondheid

en .... “het tegengaan van alle vormen van openbare overlast” (Art. 135§2, 7° NGW).

Omzendbrief OOP 30bis<sup>1</sup> omschrijft openbare overlast als volgt:

*“de openbare overlast heeft betrekking op, 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 op het sociale leven overschrijdt.*

*Men kan openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid.<sup>2</sup>*

## Voorbeelden – razione materiae

- het gebruik van elektrische grasmachines of met warmtemotoren en zaagmachines op zondag;
- het buitenzetten van vuilniszakken voor een bepaald uur;
- het opzettelijk aanrichten van schade aan planten in openbare parken en plantsoenen;
- huisdieren laten baden in visvijvers of waters van openbare parken en plantsoenen;
- de overschrijding van het maximum aantal personen in een inrichting die toegankelijk is voor het publiek;

<sup>1</sup> Ministeriële omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van de 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, B.S. 21 januari 2005, en OOP 30ter van 10 november 2005 waarbij uitleg verschaft wordt bij de wijziging van artikel 119bis van de NGW krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, B.S. 24 november 2005.

<sup>2</sup> De zienswijze in de ministeriële omzendbrief stemt niet overeen met de parlementaire stukken.

- handel in schadelijke middelen zoals lachgas;
- voeren van wilde of verwilderde dieren;
- het aanbrengen van aanplakkingen op plaatsen waar dit niet toegelaten is;
- het urineren op openbare plaatsen;
- ...

#### Andere voorbeelden

- vuilnis;
- sluikstorten;
- hangjongeren;
- straatprostitutie;
- nachtlawaai;
- lawaai overdag;
- niet reinigen van straten;
- niet herstellen van krotten;
- afschieten van vuurwerk;
- moeskopperij;
- waarzeggerij;
- dragen van boerka;
- wildplakken van affiches;

en nog ... de *gemengde inbreuken* uit het Strafwetboek:

- Artikel 327 tot 330: bedreigingen met een aanslag op personen of op eigendommen en verstrekken van valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen;
- Artikel 398: opzettelijke slagen of verwondingen;
- Artikel 448: uiten van beledigingen door geschriften;
- Artikel 461 tot 463: diefstal zonder geweld of bedreiging;
- Artikel 526: vernieling of beschadiging van graven, monumenten of kunstvoorwerpen;
- Artikelen 534*bis* en 534*ter*: bestraffing van aanbrengen van graffiti op roerende of onroerende goederen en opzettelijke beschadigingen van onroerende eigendommen
- Artikel 537: kwaadwillig omhakken of verminken van bomen;
- Artikel 545: vernieling van afsluitingen en het verplaatsen of verwijderen van grenspalen;

- Artikel 559, 1°: opzettelijk beschadigen of vernielen van andermans roerende goederen;
- Artikel 561, 1°: nachtgerucht of nachtrumoer;
- Artikel 563, 2°: opzettelijke beschadiging van landelijke of stedelijke afsluitingen
- Artikel 563, 3°: feitelikheden of lichte gewelddaden – op iemand enig voorwerp werpen.

Deze vormen van individueel, al dan niet in groep vertoond, materieel gedrag worden als storend ervaren of veroorzaken ergernis bij een deel van de bevolking. In het streven naar een veilige en leefbare maatschappij waarin het evenwicht tussen de uitoefening van individuele rechten en vrijheden en het algemene belang of de democratische ontwikkeling van de maatschappij centraal staat, neemt het gewapend bestuur op het gemeentelijke niveau het voortouw in het bestrijden ervan.

### Maar niet ... ?

- Schoolspijbelen;
- Roken op school;
- Druggebruik;
- Aanwezigheid van minderjarigen in dancing;
- Verkoop van alcoholische dranken in automatenwinkel;
- Aanwezigheid van wapens in dancing;
- Spelende kinderen;
- Dwergwerpen;

De Raad van State stelt immers nog steeds, terecht, dat de bestuurlijke overheid bijvoorbeeld bij het sluiten van een instelling moet kunnen aantonen dat de materiële openbare orde werd verstoord. De bevoegdheid van de gemeentelijke overheden om, op grond van artikel 135, §2 van de NGW, politiemaatregelen te nemen teneinde de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op de openbare wegen en plaatsen te verzekeren, slaat op de materiële en niet op de morele openbare orde, behalve wanneer de zedelijke orde zich zo veruitwendigt dat zij dreigt te ontaarden in materiële wanordelijkheden.<sup>3</sup> De Raad van State blijft deze rechtspraak bevestigen<sup>4</sup>, ook na de wijzigingen in de NGW door de wet van 13 mei 1999 e.v., waarbij de gemeentelijke administratieve sanctie en de notie van openbare overlast werden ingevoerd.<sup>5</sup>

De politieverordeningen van de gemeenteraad worden aan dezelfde concepten van materiële en morele openbare orde getoetst. Op 11 januari 2007 schorst de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van de stad Hoogstraten waarbij aan het algemeen politiereglement een artikel 99bis wordt toegevoegd, met betrekking tot drankautomaten en automatische winkels.<sup>6</sup> Het bewuste artikel 99bis verbood enerzijds het aanbieden van alcoholische dranken via automaten en anderzijds het houden van een automatische winkel op het

<sup>3</sup> R.v.S., GIKO, nr. 50.082 van 8 november 1994.

<sup>4</sup> R.v.S., nr. 72.141 van 3 maart 1998.

<sup>5</sup> R.v.S., nrs. 166.573 en 166.574 van 11 januari 2007; nr. 181.416 van 20 maart 2008.

<sup>6</sup> R.v.S., nr. 166.573 van 11 januari 2007.

grondgebied van de stad. Ten aanzien van dit artikel stelt de Raad van State dat in zoverre het de minderjarigen wil behoeden voor ver- en misbruik van alcoholische dranken, zij de bescherming van de morele openbare orde lijkt na te streven. Dit lijkt de bevoegdheid die de gemeenteraad uit de artikelen 119 en 135 van de NGW put om in politieverordeningen te voorzien, te buiten te gaan. Het gevaar voor een verstoring van de materiële openbare orde, inbegrepen het gevaar voor overlast, door het louter aanbieden van alcoholische dranken of de aanwezigheid van een automatenwinkel, komt als te hypothetisch voor.

Met dezelfde redenering schorst de Raad van State de beslissing van de burgemeester van de stad Hoogstraten tot sluiting van een automatenhal waarin alcoholische dranken te verkrijgen waren.<sup>7</sup> Het volstaat immers niet redelijkerwijze aan te nemen dat een automatenhal op zich reeds een verstoring van de openbare orde, rust, veiligheid en gezondheid, alsook een aanzienlijke overlast meebrengt. Als dergelijke verstoring met geen enkel concreet gegeven wordt gestaafd, komt het gevaar voor overlast en verstoring van de openbare orde weerom als al te theoretisch en hypothetisch voor.

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat de toevoeging van een zevende lid aan artikel 135,§ 2 van de NGW, dat het tegengaan van alle vormen van openbare overlast aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwt, geen betere oplossing biedt voor de problemen van openbare orde die zich begin de jaren '90 regelmatig voordeden in de omgeving van een dancing. Immers zijn de auteurs van het handboek Openbare orde, net zoals de Raad van State, van oordeel dat "lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid"<sup>8</sup> onverminderd deel uitmaken van het evolutieve begrip openbare orde, namelijk van de component "openbare rust". Dergelijke verstoringen zullen dus ook met materiële feiten, die een werkelijk aangetoonde impact hebben op de openbare orde, moeten worden vastgesteld vooraleer de bestuurlijke overheid kan ingrijpen.

### **Waar wordt de administratieve sanctie toegepast - enkele cijfers (bron VVSG)<sup>9</sup>.**

Van de 308 Vlaamse gemeenten zijn er medio 2008:

- 161 die de administratieve sanctie in hun politiereglement hebben opgenomen;
- 58 die van plan zijn dit in de nabije toekomst te doen;
- 40 die nog overleg plegen over de invoering;
- 49 die – vooralsnog? – weigeren.

Het identificeren van overlastfenomenen of van de te vermijden individuele, materiële gedragingen is in ruime mate afhankelijk van de tolerantiedrempel van

---

<sup>7</sup> R.v.S., nr. 166.574 van 11 januari 2007.

<sup>8</sup> OOP30bis 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, punt I.2 De "openbare overlast", B.S. 20 januari 2005.

<sup>9</sup> Samenvatting onderzoeksresultaten Onderzoek medio 2008 betreffende de Gemeentelijke Administratieve Sanctie, november 2008, beschikbaar op [www.vvsg.be](http://www.vvsg.be) (rubriek veiligheid).

de individuele burger en zijn omgeving. Het begrip overlast kan bijgevolg eerder subjectief van aard lijken.

Het zou interessant zijn om wat meer zicht te krijgen op deze "tolerantiedrempel" die kan en zal verschillen van gemeente tot gemeente. Uit de hierboven vermelde studie van de VVSG blijkt immers dat de gemeentelijke administratieve sanctie het meeste succes heeft in de grote of middelgrote steden alsook in een aantal residentiële randgemeenten met hoge inkomens, terwijl de landelijke en agrarische gemeenten er minder gebruik van maken.

Met andere woorden, welke is de impact van de sociaal-economische toestand in de betrokken gemeenten? Is er sprake van een ander soort openbare overlast in pakweg de gemeente Anderlecht dan in de gemeente Brasschaat? Dient de medeburger in de ene gemeente toleranter te zijn ten opzichte van zijn medemens dan in de andere gemeente?

## **2. Hoe pakt het gewapend bestuur de problemen aan? De politimaatregel en de sanctie.**

Wat in de jaren '90 blijkbaar wel ontbrak, was een efficiënt middel om op te treden tegen dergelijke ongewenste individuele materiële gedragingen. De overtreding op het politiereglement kon tot 1999 slechts door middel van de politiestraf worden gesanctioneerd. Deze piste bleek echter niet te voldoen. De parketten hadden immers een *overlast* aan werk en vonden dergelijke feiten minder belangrijk waardoor meer werd geseponneerd dan het de bestuurlijke overheden lief was.

Nochtans is niet iedereen het met deze uitleg eens: er werden al niet veel processen-verbaal opgesteld (gedoogbeleid), het betrof technische seponeringen (bv. dader onbekend), enz. Deze argumenten werden niettemin gebruikt om de aanpak van de hierboven opgesomde gevallen van overlast uit de handen van het strafgerecht te halen en aan de bestuurlijke overheid toe te vertrouwen.

De bestuurlijke overheid kreeg om dergelijke – relatieve - "straffeloosheid" te vermijden een aantal middelen om de naleving van de regel af te dwingen.

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste middelen.

### **De burgemeester**

De burgemeester kan ambtshalve optreden en alle (juridische) politimaatregelen met individuele of bijzondere draagwijdte nemen of laten nemen die tot doel hebben de openbare orde binnen de gemeente te waarborgen. Hij kreeg door de wet van 13 mei 1999 eveneens de bevoegdheid om een aantal specifieke politimaatregelen te nemen.

### **Uitvoerende bevoegdheid van de burgemeester**

Art. 133 NGW juncto art. 135, §2 NGW

## Verordende bevoegdheid van de burgemeester

Art. 134 NGW

### Het nemen van specifieke politiemaatregelen door de burgemeester

Art. 134ter NGW: voorlopige sluiting van een instelling of tijdelijke schorsing van een vergunning, in geval van niet naleving van de voorwaarden van de uitbating of van de vergunning.

Art. 134quater NGW: tijdelijk sluiten van een inrichting bij verstoring openbare orde buiten door gedragingen in die inrichting.

### **De gemeenteraad**

De gemeenteraad kan de volgende administratieve sancties bepalen voor de overtreding op zijn politiereglementen:

- 1) de administratieve geldboete, met een maximum van 250 EUR;
- 2) de administratieve schorsing van een door de gemeente afgegeven toestemming of vergunning;
- 3) de administratieve intrekking van een door de gemeente afgegeven toestemming of vergunning;
- 4) de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

Deze – nieuwe – middelen verhoogden de slagkracht van het bestuur beduidend. Eén van de eerste artikelen hierover sprak dan ook van een "gewapend bestuur".

Dit gewapend bestuur staat niet alleen in haar aanpak van overlast. Het aantal potentiële vaststellers is sterk toegenomen. De vaststellingsbevoegdheid voor inbreuken op het politiereglement behoort tot:

- de politieambtenaren en agenten van politie;
- gemeenteambtenaren daartoe aangewezen door de gemeenteraad, hieronder begrepen ook de gemeenschapswachten (binnen een meergemeentzone kunnen deze mits voorafgaande overeenkomst tussen de betrokken gemeenten ook optreden op het grondgebied van de meergemeentzone);
- bepaalde ambtenaren van vervoersmaatschappijen;
- bewakingsagenten aangesteld door de gemeente kunnen van bepaalde zaken aangifte doen bij een politieambtenaar of agent van politie.

### **3. Conclusie: het (te?) ruime begrip van de overlast en de beschikbare efficiënte middelen om deze aan te pakken, lijken een succesverhaal in het streven naar een meer veilige en leefbare maatschappij. Maar ....**

#### **Issue 1**

Gaat de bestuurlijke overheid door het indrukken van het GAS-pedaal te ver in zijn ambitie om voor een veilige en leefbare maatschappij te zorgen? Worden bepaalde samenlevingsproblemen door middel van de techniek van de openbare overlast niet te veel geïndividualiseerd? Is de ergernis en het als storend aangevoeld gedrag de uiting van een (te erg?) verlaagde tolerantiegrens bij de (individuen in de) maatschappij? Gaat men door het aanspreken van de individuele verantwoordelijkheid andere oplossingsstrategieën voor welbepaalde samenlevingsproblemen uit de weg?

- Is iemand een wildplasser omdat er geen openbaar toilet is?
- Laat iemand zijn vuil rondslingeren omdat de regels van het containerpark te streng zijn of omdat er geen of onvoldoende vuilnisbakken in de buurt zijn?
- Zijn spelende kinderen storend voor de buurtbewoners omdat het speelplein verkeerd is ingeplant?
- Is het nachtlawaai veroorzaakt door iemand die zijn 40<sup>ste</sup> verjaardag viert (de eerste en enige keer in zijn leven) een onoverkomelijke hindernis voor de burens?
- Is de vuilniszak die om 18 uur in plaats van 19 uur buiten gezet wordt, wegens vertrek op vakantie, een straf waard?
- Is de, weliswaar verkeerd geparkeerde, maar niet voor het doorgaand verkeer storende, auto een boete van 50 euro waard?

#### **Alternatief voorstel m.b.t. de ratione materiae?**

Het lijkt aanlokkelijk om een aantal zaken aan de lokale gemeentelijke regelgever over te laten. Toch lijkt mij de tijd rijp om, gelet op de hoge vlucht die de toepassing van de administratieve sanctie lijkt te kennen, opnieuw de vraag te stellen of het niet nuttig is dat de nationale wetgever een lijst opmaakt van die materiële gedragingen die door de lokale overheid in het politiereglement strafbaar kunnen worden gesteld. Is het immers logisch dat de burger van dit land in een welbepaalde gemeente wel een boerka mag dragen en in een andere gemeente niet, dat het geluid overdag ergens niet hoger mag zijn dan 75 db A en elders er geen cijfermatige limiet wordt opgelegd, enz? Kan een stevig lokaal beleid leiden tot een soort "cleane" wijken of gemeenten waar de zero overlast wordt gerealiseerd?



## Issue 2

De sanctie, de politimaatregel en het leger vaststellers.

Het is nog maar de vraag of de administratieve sanctie wel zo limitatief is opgesomd als het de wetgever voorstond in 1999. Samen met de vier administratieve sancties en de toendertijd wettelijk ingeschreven specifieke politimaatregelen die door de burgemeester kunnen worden genomen, duiken er ook andere op. Het opleggen van een zwembad-, straat- of fuifverbod wordt gemakkelijk aangezien als een politimaatregel maar flirt flink met de notie van de sanctie.

Bovendien loopt de maatschappij het risico dat de wet – opnieuw – boven de orde zal heersen. De uitgebreide regelgeving in combinatie met het wapenarsenaal aan sancties en politimaatregelen en het inzetten van een leger vaststellers noopt tot enige voorzichtigheid. Mij lijkt het immers een niet te onderschatten risico dat de vaststellings- en verbaliseringsbereidheid groter (want gemakkelijker) is dan het individueel of collectief overlegmodel. Als leefbaarheid dan afgetoetst wordt aan de zuurtegraad van de bevolking die overlast begint te krijgen van zoveel dadendrang is het maatschappelijk effect eerder negatief.

Omdat de gemeenten nu eenmaal een kosten-baten analyse uitvoeren bij het invoeren en toepassen van de administratieve sanctie lijkt het erop dat er meer zal worden gesanctioneerd dan dat dit vroeger het geval was. De sociale noodzaak of nog de opportuniteit die centraal staan in het concept van een gemeenschapsgericht politiezorg dreigen hierdoor meer en meer naar de achtergrond te verschuiven. Het vervangen van het - met een Belgisch sausje overgoten - gedoogbeleid door een lik op stuk beleid waarbij vaststellen gelijkgesteld wordt aan sanctioneren, lijkt mij niet de meest democratische oplossing. Beelden van (lokale?) politie- of veiligheidsstaatjes doemen op aan de horizon.

Een bijkomend probleem is dat met de vaststellingsbevoegdheid meestal ook – weliswaar in uitgesteld relais - een aantal (politie?)bevoegdheden aan de vaststeller worden toegekend. Anders wordt het onmogelijk om de vaststellingsopdracht efficiënt uit te voeren. Ik denk bijvoorbeeld aan de identiteitscontrole, de fouillering, het gebruik van dwang, enz. Controleurs van De Lijn en de MIVB verkregen bijvoorbeeld de bevoegdheid om in bepaalde gevallen te fouilleren of nog personen een half uur op te houden in afwachting van de aankomst van de politie.

Het toepassen van deze bevoegdheden heeft steeds een impact op de individuele rechten en vrijheden van de persoon die er het voorwerp van uitmaakt. De openbare macht, inzonderheid de politiediensten beschikken bijgevolg niet langer over het monopolie van het gebruik van dwang. Dit zorgt in een steeds mondiger maatschappij vroeg of laat gegarandeerd voor vuurwerk. Het is wachten op de eerste persartikels betreffende het gebruik (of misbruik?) van dwang door niet politieambtenaren. Opleiding, begeleiding en controle zijn dan ook essentieel en helpen hopelijk om te voorkomen.

XXXXX