



RECHTSGELEERDHEID

GAS? Nee bedankt!

Een belevingsonderzoek bij jongeren

Masterproef neergelegd tot het behalen van
de graad van Master in de criminologische wetenschappen
door (00903374) Landuyt Griet

Academiejaar 2012-2013

Promotor :
Prof. Dr. Vander Laenen Freya

Commissarissen :
Lic. Van Audenhove Sharon
Prof. Dr. Vander Beken Tom

Verklaring inzake toegankelijkheid van de masterproef criminologische wetenschappen

Ondergetekende,

Griet Landuyt (00903374)

geeft hierbij aan derden,

zijnde andere personen dan de promotor (en eventuele co-promotor), de commissarissen of leden van de examencommissie van de master in de criminologische wetenschappen,

[de toelating] [~~geen toelating~~] (*schrappen wat niet past*)

om deze masterproef in te zien, deze geheel of gedeeltelijk te kopiëren of er, indien beschikbaar, een elektronische kopie van te bekomen, waarbij deze derden er uiteraard slechts zullen kunnen naar verwijzen of uit citeren mits zij correct en volledig de bron vermelden.

Datum: 15 mei 2013

Handtekening: Landuyt Griet

Woord vooraf

Had eender wie mij vier jaar geleden, aan het begin van mijn opleiding Criminologische Wetenschappen, gezegd: “Jouw masterproef zal gaan over gemeentelijke administratieve sancties”, dan had ik hem gek verklaard. Eerlijkheidshalve moet ik bekennen dat ik, voor deze opleiding, nog nooit had gehoord van hét lokaal handhavingsinstrument bij uitstek om overlast snel en efficiënt aan te pakken – de gemeentelijke administratieve sanctie (GAS) an sich. Ik denk dat ik er voor het eerst over gehoord heb in het opleidingsonderdeel ‘Politiële en gerechtelijke organisatie’, toen vond ik dat op zijn zachtst gezegd niet de meest boeiende materie. Toen ik in het derde bachelorjaar, tijdens mijn stage bij de Liga voor Mensenrechten vzw, te horen kreeg dat ik rond gemeentelijke administratieve sancties moest werken, stond ik daar toch eerder terughoudend tegenover. Maar daar is echter mijn interesse – of misschien ook wel strijdvaardigheid – voor GAS ontstaan. Tijdens mijn stage heb ik de gelegenheid gekregen om mij volledig te verdiepen in de materie van de gemeentelijke administratieve sancties. Een empirisch belevingsonderzoek naar de relatie GAS en jongeren is tot op heden onbestaande. In deze verhandeling zal een poging gewaagd worden om voor de eerste maal de ervaring en de perceptie van de gevolgen op jongeren ten aanzien van GAS te verkennen.

Allereerst wens ik graag enkele personen bedanken die mij hebben bijgestaan tijdens het realiseren van deze masterproef.

In de eerste plaats wens ik mijn promotor Freya Vander Laenen te bedanken voor haar tijd, energie en kritische, maar toch opbouwende feedback, bij het op punt stellen van deze masterproef.

Verder gaat mijn dank uit naar de preventiediensten van Knokke-Heist en Brugge en de bemiddelingsdienst van het arrondissement Kortrijk. Zonder hen was deze masterproef niet mogelijk geweest. Dit omdat zij mij geholpen hebben met de respondentenverzameling. Een extra dankwoordje gaat vervolgens uit naar de jongeren die bereidwillig waren om deel te nemen aan de interviews.

Ten slotte wil ik in het bijzonder mijn ouders en familie bedanken voor de steun in deze drukke periode. Ook mijn vrienden en medestudenten verdienen een woordje van dank voor hun begrip en luisterend oor.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
Inhoudsopgave.....	ii
Lijst van gebruikte afkortingen	vi
Lijst van figuren en tabellen	vii
INLEIDING	8
DEEL I: THEORETISCH LUIK	14
HOOFDSTUK 1. AFBAKENING EN BEGRIPSVERDUIDELIJKING	14
1. Methodologie	14
2. Operationalisering en begripsverduidelijking	14
2.1. Gemeentelijke administratieve sancties.....	15
2.2. Overlast	16
2.3. Jongeren.....	17
2.4. Belevingsonderzoek	17
HOOFDSTUK 2. ALGEMEEN OVERZICHT GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES	19
1. Historisch kader: ontstaan en situering	19
1.1. De situatie voor de Wet van 13 mei 1999	19
1.1.1. De jaren tachtig.....	21
1.1.2. De jaren negentig.....	22
1.2. Aanloop naar en doelstelling van de GAS-wet	23
2. Wetgevend kader.....	24
2.1. De GAS-wet van 13 mei 1999.....	24
2.2. Wetswijziging van 2004	26
2.3. Reparatiewet van 2005	29
2.4. Aanvullende wijzigingen.....	30
3. Procedure	31
3.1. De strafbaarstelling in de gemeentelijke politiereglementen.....	31
3.2. Categorieën van inbreuken	31
3.2.1. Inbreuken van de eerste categorie	31
3.2.2. Inbreuken van de tweede en derde categorie.....	32
3.3. Administratieve sancties.....	33
3.4. De vaststelling	34
3.5. De sanctionering.....	35
4. Minderjarigen.....	35

4.1. Procedure.....	36
4.2. Een opmerkelijke evolutie.....	37
4.3. Besluit.....	39
5. Kritische bemerkingen.....	39
5.1. ‘Overlast’.....	40
5.2. De doelstelling van de wetgever.....	41
5.2.1. Ontlasting van de parketten.....	41
5.2.2. Verminderen van het gevoel van straffeloosheid.....	42
5.3. Bemiddelingsprocedure.....	43
5.4. Nood aan wetenschappelijk onderzoek.....	44
5.5. Registratieplicht.....	44
5.6. Waterbedeffect.....	45
5.7. Nood aan afstemming en uniformiteit.....	46
6. Besluit.....	46

HOOFDSTUK 3. VERSCHILLENDE INZICHTEN EN BEVINDINGEN UIT BUITENLANDS- EN BINNENLANDS (EMPIRISCH) ONDERZOEK.....48

1. Internationale strategieën.....	48
2. Inzichten en bevindingen uit Belgisch empirisch onderzoek.....	49
3. Inzichten en bevindingen uit Brits empirisch onderzoek: Anti-social Behaviour Orders...49	
3.1. ASBO’s in een notendop.....	49
3.2. De belangrijkste verschillen tussen GAS en ASBO’s.....	51
3.3. Bevindingen Brits empirisch onderzoek.....	52
3.3.1. Resultaten vier Britse onderzoeken.....	53
3.3.1.1. ASBO youth: rhetoric and realities – Brian MCINTOSH.....	53
3.3.1.2. Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police – Adam CRAWFORD.....	56
3.3.1.3. Beyond ‘Badges of Honour’: young people’s perceptions of their anti-social behaviour orders – Kate BROWN.....	59
3.3.1.4. Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour Orders – Roger MATTHEWS et. al.	62
3.3.1.5. ‘It’s Just Pure Harassment... As If It’s a Crime to Walk in the Street’: Anti-social Behaviour, Youth Justice and Citizenship – The reality for Young Men in the East End of Glasgow – Ross DEUCHAR.....	66
4. Conclusie: integratie resultaten en inzichten Britse studies.....	69
4.1. Attitudes van jongeren ten aanzien van de Anti-social Behaviour Orders.....	69

4.2. De perceptie van jongeren op de gevolgen van Anti-social Behaviour Orders op jongeren	71
DEEL II: EMPIRISCH LUIK	74
HOOFDSTUK 4. METHODOLOGIE VAN HET ONDERZOEK	74
1. Onderzoeksstrategie: een kwalitatieve benadering	74
1.1. Belevingsonderzoek	75
1.2. Methodologische beperkingen.....	76
2. Onderzoeksinstrument: open interview.....	78
3. Respondentenverzameling	81
4. Interviewsetting.....	84
5. Data-analyse.....	85
6. Besluit	85
HOOFDSTUK 5. ONDERZOEKSRESULTATEN	86
1. De attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties	86
1.1. Visie ten aanzien van GAS.....	86
1.2. Beleving van GAS-boetes	95
2. De perceptie van jongeren op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties op jongeren.....	102
2.1. De gevolgen op het gedrag	102
2.2. De gevolgen op persoonlijk vlak	104
2.3. De gevolgen op sociaal vlak.....	105
2.4. De gevolgen op familiaal vlak.....	106
HOOFDSTUK 6. TOETSING ONDERZOEKSRESULTATEN AAN INTERNATIONALE LITERATUUR	108
1. De attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties	108
1.1. Visie ten aanzien van en beleving van sancties	108
2. De perceptie van jongeren op de gevolgen van de sancties op jongeren	110
HOOFDSTUK 7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	112
BIBLIOGRAFIE	viii
BIJLAGEN	vx

Trefwoorden

Gemeentelijke administratieve sancties

Anti-social Behaviour Orders

Belevingsonderzoek

Jongeren

Open interviews

Lijst van gebruikte afkortingen

ABC	Acceptable Behaviour Contract
ASB	Anti-social Behaviour
ASBO	Anti-social Behaviour Order
CRASBO	Anti-Social Behaviour Orders on Conviction
GAS	Gemeentelijke Administratieve Sancties
GAS-wet	Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties (B.S., 10 juni 1999)
ISSP	Intensive Supervision and Surveillance Programme
NGW	Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988 - Gecoördineerde versie tot en met de wet van 25 januari 2007 (B.S., 3 september 1988)

Lijst van figuren en tabellen

- Figuur 1 Soorten inbreuken en afhandelingsprocedures
Figuur 2 Overzicht GAS in Vlaanderen

INLEIDING

Door de wet van 13 mei 1999¹, gewijzigd in 2004² en 2005³ kregen de lokale besturen de mogelijkheid om vormen van 'openbare overlast' en 'kleine criminaliteit' aan hun politieverordeningen toe te voegen en zelf administratief af te handelen.⁴ De zogenaamde gemeentelijke administratieve sancties (GAS) werden het Belgisch instrument bij uitstek om 'overlast' aan te pakken. Of je nu voor- of tegenstander bent, GAS zijn tegenwoordig niet meer weg te denken en lijken in de nabije toekomst niet snel te gaan verdwijnen. Integendeel, ze worden steeds meer uitgebreid, hervormd, ... Of is het beter om te zeggen dat ze worden geperfectioneerd?

De publieke en mediabelangstelling is groter dan ooit te voren. Zo heeft het lokaal handhavingssysteem meer en meer impact bij de doorsnee Vlaming. Die denkt niet enkel nog aan een vluchtige energiebron wanneer het woord GAS in de mond wordt genomen. Daarnaast sierden koppen zoals 'Privacycommissie struikelt over GAS-boete'⁵, 'Waarzeggen levert Lokeraar GAS-boete op'⁶ en 'Verstrenging GAS-sancties leidt tot geschil tussen Milquet en Demotte'⁷ de voorbije maanden de kranten.

Daar staat tegenover dat er in de Belgische grijze en wetenschappelijke literatuur slechts met mondjesmaat aandacht wordt geschonken aan het thema van de GAS. In de bestaande Belgische wetenschappelijke bronnen en empirische onderzoeken wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan: enerzijds de totstandkoming van GAS en anderzijds aan de implementatie van GAS in het breder wetgevend en procedureel kader. Een belangrijke voortrekkersrol is hierin weggelegd voor het "*Losbladig handboek Gemeentelijke Administratieve Sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*"⁸. Daarnaast wordt in de literatuur ook soms een link gemaakt met de "overlastthematiek- of problematiek". Voorbeelden hiervan zijn onder andere werken of publicaties zoals "*Overlast en de*

¹ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999

² Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

³ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

⁴ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

⁵ VAN EYKEN, K., Privacycommissie struikelt over GAS-boete, in, *Het Laatste Nieuws*, (2013), 27/02/2013

⁶ COWIE, S., 'Waarzeggen levert Lokeraar GAS-boete op', *Het Nieuwsblad*, (2012), 25/11/2012

⁷ BELGA, Verstrenging GAS-sancties leidt tot geschil tussen Milquet en Demotte, in, *Knack.be*, (2013), 27/04/2013

⁸ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

maatschappelijke aanpak ervan”⁹, “Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit”¹⁰ en “Bestuurlijke aanpak van overlast: de GAS”.¹¹ Opvallend is echter dat zeer weinig onderzoekers zich wagen op het terrein van de evaluatie van GAS. Het werk van DE SUTTER, “Gemeentelijke administratieve sancties: balans 1999-2009”¹², verdient hier echter wel een vermelding.

Op Europees niveau is er evenwel een stijgende aandacht voor en onderzoek naar, de instrumenten voor de aanpak van de zogenaamde “overlastproblematiek”. HEBBERECHT en BAILLERGEAU stellen immers dat sinds begin jaren negentig er een verhoogde aandacht is voor – en problematisering is van – overlast en overlastgenererende gedragingen. In verschillende Europese landen werden specifieke instrumenten ontwikkeld voor de bestrijding ervan.¹³ Voorbeelden hiervan zijn onder andere de *Anti-social Behaviour Orders* in Wales en Engeland en de Italiaanse *Ordinanze Amministrative*.¹⁴ En zodoende ook de Belgische GAS.

Een stijgende belangstelling is echter wel te merken naar de link tussen gemeentelijke administratieve sancties en jongeren. Begrippen zoals, ‘GAS’, ‘overlast’ en ‘jongeren’ worden heel vaak in een adem uitgesproken. Een veelvoorkomende kritiek, vanuit verschillende hoeken, is immers dat de toepassing van de GAS een visering van risicogroepen zou inhouden, dusdanig ook een visering van jongeren.¹⁵ Is het puur toeval of is er effectief een link te bespeuren tussen de gedragingen die opgenomen zijn in de lokale politieverordeningen en de zogenaamde ‘risicjongeren’? Een afdoend antwoord op deze vraag is er niet. Evenwel staat het buiten kijf dat ondanks GAS van toepassing zijn op jongeren, zij niet betrokken worden bij de bepaling van de beleidsagenda en –beslissingen.¹⁶

Op politiek niveau werd de afgelopen maanden het GAS-dossier opnieuw vanonder het stof gehaald en getransformeerd tot een levendig en fel bediscussieerd dossier. Zo was GAS bijvoorbeeld een geliefd campagneonderwerp naar aanloop van de gemeenteraadsverkiezingen op 14 oktober 2012. Ook op nationaal vlak leeft de GAS-thematiek (of –problematiek?). Men zou echter kunnen stellen dat GAS het laatste jaar onder vuur kwam te liggen. En al helemaal, met het vooruitzicht van de wijziging en uitbreiding ervan door minister van Binnenlandse Zaken, Joëlle Milquet. De Ministerraad heeft

⁹ COOLS, M., DE RUYVER, B., DE WREE, E., HEBBERECHT, P., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDER BEKEN, T., VAN MALDEREN, S. en VERMEULEN, G. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan. Update in de criminologie 4.*, Mechelen, Kluwer, 2008, 207 p.

¹⁰ SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 223 p.

¹¹ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

¹² DE SUTTER, T., "Gemeentelijke administratieve sancties : balans 1999-2009", Brugge, Die Keure, 2010, 119.

¹³ HEBBERECHT, P. en BAILLERGEAU, E. (ed.), *Social crime prevention in late modern Europe: a comparative perspective.*, Brussel, VUBPress, 2012, 366 p.

¹⁴ *Ibid* 366p.

¹⁵ DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, 1, p.1.

¹⁶ DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, 1, p. 2.

immers recent de hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties in tweede lectuur goedgekeurd. De tekst werd tevens neergelegd bij het Federaal parlement.¹⁷ Deze hervorming heeft belangrijke implicaties voor jongeren en ze kadert in de uitvoering van het regeerakkoord van 1 december 2011 waarin onder andere bepaald werd dat “[...] *De strijd tegen antisociaal gedrag zal worden opgevoerd, door het consolideren van de regelingen voor administratieve sancties. De verhoging van het bedrag van de administratieve sancties zal worden toegelaten. De gemeenten die dat wensen zullen de administratieve sancties ook op minderjarigen vanaf 14 jaar toepassen. [...]*”.¹⁸ In het goedgekeurde wetsontwerp van de Ministerraad wordt onder meer ten aanzien van minderjarigen voorzien in een verlaging van de minimumleeftijd naar 14 jaar en een verhoging van het bedrag van de administratieve naar 175 euro. Daarnaast zal er een nieuwe alternatieve maatregel ingevoerd worden, met name de gemeenschapsdienst van maximaal 15 uur.¹⁹ De te verwachten implicaties kunnen echter niet voorspeld worden, daarom dient o.i. deze wetswijziging van nabij opgevolgd te worden.

Kortom, gemeentelijke administratieve sancties zijn de laatste maanden als het ware een *hot topic* geworden. De stijgende belangstelling en het gebrek aan literatuur kunnen aanzien worden als de belangrijkste drijfveren van dit onderzoek. Het doel van deze masterproef is dan ook het leveren van een bijdrage aan het gebrek aan onderzoek, zowel in de grijze als de wetenschappelijke literatuur, op het terrein van de gemeentelijke administratieve sancties en jongeren. Hierbij zal exploratief getracht worden inzicht te krijgen in de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS en anderzijds zal getracht worden om inzicht te verkrijgen over gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op jongeren. Vertrekkend vanuit de standpunten, ervaringen en inzichten van de jongeren zelf.

Aan de hand van een belevingsonderzoek zal gepoogd worden om twee centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. De *eerste centrale onderzoeksvraag* luidt als volgt: Wat zijn de attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties? Deze centrale onderzoeksvraag wordt verder opgesplitst in volgende *deelvragen*: 1) Hoe kijken jongeren aan tegen gemeentelijke administratieve sancties? en 2) Hoe wordt een GAS ervaren door een jonge ‘daders’?. Vervolgens zal getracht worden volgende *tweede centrale onderzoeksvraag* te beantwoorden: Wat is de perceptie van jongeren op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties op jongeren? Deze centrale onderzoeksvraag wordt opgedeeld in vier *deelvragen*: Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op het gedrag? Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op persoonlijk vlak? Wat is de perceptie op de gevolgen van

¹⁷ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2013, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/20130314-Persbericht%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 12/04/2013

¹⁸ EERSTE MINISTER VAN BELGIË, *Regeerakkoord 1 december 2011*, 2011, p. 146-147, http://www.premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf. Geraadpleegd op 11/12/2012

¹⁹ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2013, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/20130314-Persbericht%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 12/04/2013

GAS op sociaal vlak? Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op familiaal vlak? Deze vier deelvragen zijn geïnspireerd op een Britse studie, namelijk: “*Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*” van MATTHEWS et. al.²⁰ In een van de luiken van dit exploratief kwalitatief onderzoek wordt de impact van Anti-Social Behaviour Orders (ASBO’s) nagegaan op ouders. Hierbij werd, enerzijds, nagegaan welke impact een ASBO heeft op het antisociaal gedrag. De onderzoekers concludeerden hierbij dat drie grote gedragsmatige invloeden kunnen worden onderscheiden. Met name, ten eerste een stijging van het antisociaal gedrag, ten tweede een vermindering van het antisociaal gedrag en ten slotte, geen verandering in het antisociaal gedrag.²¹ Anderzijds, werd ook de impact op sociaal, persoonlijk en familiaal vlak getoetst. De voornaamste conclusie was dat er zowel negatieve als positieve invloeden kunnen ontstaan op alle drie de domeinen en dat deze invloeden afhankelijk zijn van de persoon en context.²² In dit empirisch onderzoek zal, met andere woorden, nagegaan worden of er gelijkaardige conclusies kunnen worden getrokken.

Om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zal eerst een grondige inventaris en synthese gemaakt worden van bestaande onderzoeken op basis van een uitgebreide literatuurstudie. Dit om enerzijds zicht te krijgen op het algemeen, historisch, wetgevend en procedureel kader van de gemeentelijke administratieve sancties. Anderzijds om zicht te krijgen op reeds bestaande binnen- en buitenlandse onderzoeken met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Door het uitvoeren van een grondige literatuurstudie zal met andere woorden geprobeerd worden de *state of the art* in kwestie te verkennen. Het literatuuronderzoek wordt aangevuld met een kleinschalig, kwalitatief empirisch belevingsonderzoek op basis van diepte-interviews met topiclijst met acht Vlaamse jongeren. De geïnterviewde jongeren moesten aan twee criteria voldoen. Ten eerste moeten ze binnen de afgelopen vijf jaar minstens een GAS-boete hebben gekregen en/of een GAS-bemiddelingsprocedure doorlopen hebben en ten tweede moesten ze minderjarig zijn op het moment van de feiten.

De onderzoeksresultaten van het belevingsonderzoek zullen vervolgens worden teruggekoppeld naar de bevindingen en inzichten die naar voor kwamen in de literatuurstudie.

Deze masterproef wordt benaderd via een praktijkgericht onderzoek. Doch dit is geen of/of verhaal. Deze masterproef behoeft zowel een praktische relevantie als een theoretische relevantie. Het achterhalen van de attitudes ten aanzien van GAS en de gevolgen van GAS is immers een belangrijke stap in de beeldvorming van de belevingen, ervaringen en attitudes ten aanzien van GAS. Niet onbelangrijk is dat hierbij vertrokken wordt vanuit het belevingsoogpunt van de jongeren. Veel belangenorganisaties (zoals bijvoorbeeld: Vereniging voor Vlaamse Jeugddiensten, Gezinsbond vzw, Straathoekwerk, Liga voor Mensenrechten vzw, ...) streven naar het betrekken van jongeren in het

²⁰ MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, 70 p.

²¹ *Ibid* p.37-44

²² *Ibid* p.50-53

overlastaanpak en -problematiek, dat nu boven hun hoofd wordt gevoerd. Niet te onderschatten zijn, zoals eerder gesteld²³, bijvoorbeeld de te verwachten implicaties van de wetswijziging die voor de deur staat. De grootste implicatie zal, naar onze mening, de verlaging van de minimumleeftijd van 16 naar 14 jaar zijn.²⁴ Het toepassingsgebied wordt hierdoor aanzienlijk vergroot. Toch mag dit niet overschat worden. Het feit dat GAS-boetes jongeren zouden viseren kan genuanceerd worden.²⁵ In Gent werden in 2011 bijvoorbeeld 1999 GAS-procedures ten aanzien van meerderjarigen opgestart tegenover – maar – 57 ten aanzien van minderjarigen.²⁶ Men kan zich hier echter de vraag stellen hoe relevant het dan is om de leeftijd te verlagen, vermits jongeren toch niet gesanctioneerd worden? Dit vergt een kritische benadering. Afgezien daarvan lijkt het aanbevolen om jongeren te betrekken in het ganse GAS-verhaal en in de verdere wettelijke ontwikkelingen.

Daarnaast kan deze masterproef, ook van belang zijn voor beleidsmakers en –uitvoerders, daar zij nu een lokaal handhavingssysteem toepassen dat nauwelijks werd geëvalueerd, en al helemaal niet met betrekking tot het luik minderjarigen. De nagestreefde inzichten kunnen een aanleiding vormen tot een evenwichtiger overlast-instrument, met oog en respect voor jongeren. Aan het einde van deze masterproef zal ook gepoogd worden enkele aanbevelingen te formuleren naar beleidsmakers en –uitvoerders.

In Vlaanderen is er tevens een gebrek aan de(r)gelijk onderzoek vanuit het belevingsoogpunt van volwassenen. Niettegenstaande dit ook tot belangrijke inzichten zou kunnen leiden, werd hier omwille van pragmatische redenen, voornamelijk het korte tijdsbestek van deze masterproef, beslist om dit onderzoek te beperken tot jongeren. De gehele thematiek – of liever ‘problematiek’?- ‘jongeren en overlast’ kan ook aanzien worden als een motivatie voor laatstgenoemde beperking.

Omdat (statistische) generalisering niet tot het doel van dit onderzoek behoort²⁷, zullen daarenboven slechts acht minderjarigen geïnterviewd worden. Een voordeel van het beperkt aantal respondenten is dat deze met diepgang kunnen worden benaderd en geanalyseerd. Doch de negatieve keerzijde mag niet onderbelicht worden, de bevindingen dienen met enige omzichtigheid te worden benaderd.

Bovendien dient benadrukt te worden dat deze masterproef niet de ambitie heeft om tot een oplossing of alternatief te komen voor GAS. Evenmin om de effecten, effectiviteit of impact te meten.

²³ Supra, p. 3

²⁴ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2012, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/Nota%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 5/12/2012

²⁵ Postacademische Vorming ‘De Gemeentelijke Administratieve Sancties: meer GAS geven of wat GAS terugnemen?’, georganiseerd door KU Leuven, Kulak, te Kortrijk, op 12 december 2012.

²⁶ In kader van een stage bij de vzw Liga voor Mensenrechten (februari 2012- mei 2012) werd er een brief verstuurd naar een tiental Vlaamse steden en gemeenten die de gemeentelijke administratieve sancties toepassen. Via deze brief verzamelde de Liga voor Mensenrechten cijfermateriaal. Meer bepaald werd gevraagd naar (1) het aantal opgestarte GAS-procedures ten aanzien van meerderjarigen, (2) het aantal opgestarte GAS-procedures ten aanzien van minderjarigen en (3) het aantal ingestelde beroepsprocedures.

²⁷ Infra, p. 77

Deze masterproef wordt opgedeeld in twee grote luiken. Het eerste luik, betreft het *theoretische luik*. In het *eerste hoofdstuk* wordt het onderzoeksobject, de gemeentelijke administratieve sancties, afgebakend en worden de centrale begrippen toegelicht. In *hoofdstuk twee* wordt op basis van een grondige literatuurstudie het historisch, beleidsmatig, procedureel en wetgevend kader van de gemeentelijke administratieve sancties geduid. Hierbij wordt vertrokken vanuit het algemeen breder kader om tot slot in te zoomen op de relatie GAS en jongeren. Vervolgens wordt in *hoofdstuk drie*, een synthese weergegeven van, wederom op basis van een literatuurstudie, de verschillende inzichten en bevindingen die naar boven zijn gekomen in buitenlands- en binnenlands (empirisch) onderzoek met betrekking tot het onderzoeksonderwerp.

Het tweede luik omvat het *empirisch luik*. Hier wordt, in *hoofdstuk vier*, ingegaan op de methodologie van dit onderzoek. *Hoofdstuk vijf* vormt een weergave van de onderzoeksresultaten van het empirisch onderzoek. In *hoofdstuk zes* worden deze bevindingen tegenover de bevindingen en inzichten uit het literatuuronderzoek geplaatst en ermee vergeleken. Het *zesde en tevens laatste hoofdstuk*, vormt het besluit van deze masterproef. Hier worden de centrale onderzoeksvragen en deelvragen beantwoord, worden er kritische reflecties neergeschreven en wordt er een poging gewaagd tot het formuleren van enkele summie aanbevelingen.

DEEL I: THEORETISCH LUIK

HOOFDSTUK 1. AFBAKENING EN BEGRIPSVERDUIDELIJING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afbakening en de conceptualisering van het onderzoeksobject: de gemeentelijke administratieve sancties. Vooraleer dieper wordt ingegaan op de begrippen die in deze masterproef centraal staan, zal de toegepaste werkwijze voor het verzamelen van de relevante wetenschappelijke literatuur worden toegelicht.

1. Methodologie

De hierna volgende literatuurstudie is fundamenteel voor het tweede luik: het empirisch luik. Het vormt er het theoretisch kader van. Het geeft duidelijk de bestaande inzichten en bevindingen weer en het schetst wat de mogelijkheden zijn om op empirische wijze de antwoorden op de centrale onderzoeksvragen aan te vullen.²⁸

Verschillende databanken werden geraadpleegd om te komen tot een scala aan relevante wetenschappelijke literatuur. Aleph, Web of Science en Elin werden het meest geconsulteerd. Het merendeel van de bronnen was beschikbaar in de Gentse universiteitsbibliotheken, enkele daarvan konden ook online in full tekst worden geraadpleegd. Verder werden sommige interessante artikelen via Google Scholar ter beschikking gesteld. Daarnaast leverde de website van VVSG en van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken zeer veel informatie omtrent de gemeentelijke administratieve sancties en de evolutie hieromtrent. Bovendien werd ook een beroep gedaan op de referenties uit de reeds verzamelde literatuur.

Voor de beleidsdocumenten en wetteksten werden de website van de Federale Overheidsdienst Justitie en de online-versie van het Belgisch Staatsblad er op nageslagen.

2. Operationalisering en begripsverduidelijking

Hier werd er voor gekozen om de kernbegrippen vooraf nauwkeurig te omschrijven. Een zorgvuldige invulling bepaalt immers waarnaar gekeken moet worden in de theorie en werkelijkheid en het bepaalt tevens op wie of wat het doel van de masterproef gericht wordt.²⁹ Hieronder worden stipulatieve definities geformuleerd voor de opeenvolgende kernbegrippen: gemeentelijke administratieve sancties, overlast, jongeren, en belevingsonderzoek.

²⁸ MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam, Boom, 2004, p.9

²⁹ DECORTE, T. (m.m.v. TIEBERGHIEN, j. & PETINTSEVE, O.), *Methoden van onderzoek: ontwerp en dataverzameling. Een handleiding*, Gent, Academia Press, 2012, 209

2.1. Gemeentelijke administratieve sancties

Door de wet van 13 mei 1999³⁰, gewijzigd in 2004³¹ en 2005³² kregen de lokale besturen de mogelijkheid om vormen van 'openbare overlast' en 'kleine criminaliteit' aan hun politieverordeningen toe te voegen en zelf administratief af te handelen.³³ De gemeentelijke administratieve sanctie bestaat uit vier verschijningsvormen: (1) de administratieve geldboete, die maximum 250 euro bedraagt, (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 en (4) de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.³⁴

Vermits deze masterproef zich beperkt tot minderjarigen, is hier enkel de administratieve geldboete van toepassing. Deze bedraagt voor minderjarigen voorlopig 125 euro. Voorlopig, want er staat immers een hervorming voor de deur.

Verder dient opgemerkt te worden dat deze verhandeling werd geschreven onder de huidige wetgeving (mei 2013). Er werd reeds aangehaald³⁵ dat een nieuwe wetswijziging echter voor de deur staat. Het voorontwerp van de wet tot hervorming van de gemeentelijke administratieve sancties werd reeds in tweede lezing goedgekeurd door de federale ministerraad. De nieuwe wet zal een hervorming en uitbreiding van het GAS-systeem doorvoeren, die kadert in de doelstelling, van het regeerakkoord van december 2011, om de strijd tegen overlast te versterken.³⁶

Kortom, onder “*gemeentelijke administratieve sancties*” wordt in deze masterproef een administratieve geldboete verstaan, die maximum 125 euro bedraagt en die opgelegd wordt ten aanzien van minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar bereikt hebben en een inbreuk pleegden op het lokaal politiereglement.

De gemeentelijke administratieve sancties worden verder uitvoerig behandeld in hoofdstuk 2³⁷.

³⁰ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999

³¹ Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

³² Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

³³ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

³⁴ Artikel 119bis §2 van de Nieuwe gemeentewet

³⁵ *Supra* p. 3

³⁶ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2013,

<http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/20130314-Persbericht%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 08/05/2013

³⁷ *Infra*, p. 19

2.2. Overlast

Ondanks het feit dat overlast van alle tijden is, kwam het pas – samen met het thema veiligheid – bij het begin van de jaren 90³⁸ hoog op de politieke agenda te staan.³⁹ Bovendien beheersen beide thema's ook meer en meer het publieke debat.⁴⁰

Het definiëren van een containerbegrip⁴¹ zoals 'overlast' blijkt geen gemakkelijke opdracht te zijn. Nergens kan een eenduidige en praktisch hanteerbare definitie worden teruggevonden.⁴² Overlast wordt beschouwd als een koepelterm die zowel strafbare als andere handelingen omvat.⁴³ Daarnaast is overlast variabel in tijd en plaats en verschilt de invulling ervan van persoon tot persoon, het is een realiteit die voor iedereen anders is.⁴⁴

Niet enkel in België ondervindt men problemen met het definiëren van overlast. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er in Groot-Brittannië tevens geen eenduidige definitie bestaat van 'overlast'. Er worden verschillende termen gehanteerd, waarvan drie begrippen het vaakst terugkeren, namelijk: *Public Nuisance Offences*, *Disorderly Conduct* en *Anti-Social Behaviour*.⁴⁵ Hier zal gefocust worden op het concept *Anti-social Behaviour*, vermits deze term wordt gebruikt in de Britse wetgeving, namelijk in de Crime and Disorder Act van 1998 die de *Anti-social Behaviour Orders* invoerde. Het wordt er als volgt gedefinieerd: "*Behaviour that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as the perpetrator*".⁴⁶ Het omvat met andere woorden alle gedragingen of feiten die overlast genereren of als storend worden ervaren door individuen, in en rond een bepaalde omgeving.⁴⁷

In deze masterproef wordt onder "*overlast*" verstaan: zowel strafbare als andere handelingen die in de publieke ruimte als storend worden ervaren. Deze overlastgenererende gedragingen hebben invloed op de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid.⁴⁸

³⁸ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40. & DE WREE, E. en VAN MALDEREN, S. (ed.), *Waarheid, durven, doen? Bevindingen over de aanpak van overlast*, in *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 25-43 p.

³⁹ GROENEN, A. en GOETHALS, J., "Over overlast gesproken. Van spraakverwarring naar een integrale aanpak", *Politiejournaal-Politieofficier* 2005, 3, 4-10.

⁴⁰ DEWAELE, C., "Overlast bestaat niet", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 47-55.

⁴¹ DEVROE, E., "Overlast: containerbegrip voor onbegrip?", *De orde van de dag* 2003, 3-6.

⁴² DEWAELE, C., "Overlast bestaat niet", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 47-55.

⁴³ DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *De orde van de dag* 2003, 24, 7-29.

⁴⁴ LIGA VOOR MENSENRECHTEN VZW, *Lokaal veiligheidsbeleid: evaluatie, bedenkingen en aanbevelingen*, 2006, 17p.

⁴⁵ WRIGHT, A. en MILLER MITCHELL, J., *Encyclopedia of criminology*, New York, Routledge, 2005.

⁴⁶ Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1

⁴⁷ MCLAUGHLIN, E. en MUNCIE, J. (ed.), *The Sage dictionary of criminology*, XV, Californië, Thousand Oaks, 2006, 485 p.

⁴⁸ 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

2.3. Jongeren

Net zoals het fenomeen ‘overlast’ al veel langer bestaat dan het geproblematiseerd wordt, blijkt ook jeugdcriminaliteit geen modern verschijnsel te zijn. Het verschijnsel waarbij de maatschappij, minderjarigen die overlast en/criminaliteit plegen, als problematisch definieert, blijkt echter wel een recenter fenomeen te zijn.⁴⁹ De tolerantie ten aanzien van jongeren in de publieke ruimte lijkt te dalen.⁵⁰ Het maatschappelijk antwoord op overlastgenererende jongeren wordt sinds de 20^{ste} eeuw ondergebracht in het veiligheidsdiscours.⁵¹ De samenleving wordt steeds gestructureerder en alles dient ordelijk te verlopen. Zo wordt ook van jongeren verwacht dat ze zich aanpassen aan deze ordelijke en gecoördineerde structuur. Maar volgens DEWAELE bestaat het opgroeien van jongeren niet uit experimenteren en het aftasten van grenzen, in functie van het op zoek gaan naar een eigen identiteit. Het gros van deze gedragingen draait helemaal niet uit op overlast of criminaliteit. Zo stelt hij: *“Het onderscheid tussen recreatief en problematisch rondhangen is volledig verdwenen.”*⁵²

In deze masterproef wordt onder *“jongeren”* verstaan: minderjarigen tussen 16 en 18 jaar die reeds een GAS-bemiddelingsprocedure en/of een GAS-boete kregen opgelegd en dit binnen de afgelopen vijf jaar. Het zijn met andere woorden jongeren die tot nog toe onder het toepassingsgebied van de wet vallen.

2.4. Belevingsonderzoek

Een belevingsonderzoek is een kwalitatief onderzoek waarbij gepoogd wordt inzicht te krijgen in beleving, ervaring en standpunten. Met andere woorden: *“Beleving verwijst naar de manier waarop de betrokkene zelf, persoonlijk aankijkt tegen fenomenen, dingen, gedragingen en die zaken ervaart.”*⁵³

In deze masterproef wordt onder dit concept verstaan: de persoonlijke ervaringen, gevoelens, belevingen, attitudes en visies van jongeren ten aanzien van een opgelegde GAS-boete. Om inzicht te

jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (B.S., 21 januari 2005)

⁴⁹ CHRISTIAENS, J., "De jeugd van tegenwoordig', Een historisch perspectief op de moderne jeugddelinquent", in X (ed.), *Update in de criminologie. Jongeren en criminaliteit*, Mechelen, Kluwer, 2003, 17-31

⁵⁰ VERFAILLIE, K., "Zijn beleidsmakers overlastveroorzakers? Over verantwoordelijkheid en reflexiviteit in beleidsprocessen", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 83-99.

⁵¹ VAN AUDENHOVE, S. V. L., FREYA, "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, 281-284.

⁵² DEWAELE, C., "Overlast bestaat niet", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, p.50

⁵³ BAARDA, D. B. D. G., M. P. M. en TEUNISSEN, J., *Basisboek kwalitatief onderzoek : handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Houten, Stenfert Kroese, 2005, 369 p.

krijgen in de belevingswereld van deze jongeren zal gebruikt gemaakt worden van diepte-interviews met een topiclijst.

Er wordt nog kort stilgestaan bij de complexe concepten ‘attitude’ en ‘perceptie’ in ‘Hoofdstuk 4. methodologie van het onderzoek’.⁵⁴

⁵⁴ Infra p. 74

HOOFDSTUK 2. ALGEMEEN OVERZICHT GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES

Door de wet van 13 mei 1999⁵⁵, gewijzigd in 2004⁵⁶ en 2005⁵⁷ werd aldus voor de lokale besturen de mogelijkheid gecreëerd om vormen van 'openbare overlast' en 'kleine criminaliteit' aan hun politieverordeningen toe te voegen en zelf administratief te beteugelen.⁵⁸ De zogenaamde gemeentelijke administratieve sancties (GAS) zijn het Belgisch instrument bij uitstek om overlast aan te pakken. De wet werd reeds meerdere malen gewijzigd en is nu aan een volgende herziening en uitbreiding toe, onder het bewind van Joëlle Milquet, huidig minister van Binnenlandse Zaken.

In dit hoofdstuk wordt vooreerst een algemeen overzicht van de gemeentelijke administratieve sancties geschetst. Op basis van een grondige literatuurstudie zal een kort overzicht gegeven worden van volgende aspecten: het historisch, beleidsmatig, wetgevend en procedureel kader van GAS. Hierbij wordt vertrokken vanuit het breder kader om ten slotte bijzondere aandacht te besteden aan de relatie GAS en jongeren. Als laatste worden enkele kritische bemerkingen geschetst.

1. Historisch kader: ontstaan en situering

1.1. De situatie voor de Wet van 13 mei 1999

Sinds de jaren negentig beheersen (on)veiligheid en overlast zowel het politiek als publiek debat.⁵⁹ Om deze subjectieve gevoelens van onveiligheid en verontrusting omtrent overlast de kop in te drukken, werd eind jaren negentig een specifiek instrument ontwikkeld, de gemeentelijke administratieve sancties.

Om zicht te krijgen op de bredere sociale en politieke inbedding van de GAS-wet, zal eerst kort worden stil gestaan bij enkel belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in het Belgisch preventie- en veiligheidsbeleid.

Overlast is geen modefenomeen of –term, maar blijkt iets van alle tijden te zijn. De oudste bron over rondhangen blijkt te dateren van 1425. Hierin klaagden de inwoners over studenten van de Leuvense

⁵⁵ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999

⁵⁶ Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

⁵⁷ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

⁵⁸ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

⁵⁹ GROENEN, A. en GOETHALS, J., "Over overlast gesproken. Van spraakverwarring naar een integrale aanpak", *Politiejournaal-Politieofficier* 2005, 3, 4-10.

universiteit die zich ‘doelloos’ in de stad begaven.⁶⁰ Volgens DE WREE en VAN MALDEREN kunnen burgers in bepaalde situaties als een ware last worden ervaren en kunnen de contacten met anderen wel eens voor ongenoegen zorgen.⁶¹ Dat overlast, samen met de veiligheidsthematiek, niet nieuw is, blijkt ook uit het feit dat gemeenten reeds sinds 1789 bevoegd zijn voor de openbare orde en veiligheid in hun gemeente. Destijds beschikten gemeenten reeds over de mogelijkheid om gemeentelijke verordeningen op te stellen en deze te beteugelen aan de hand van politiestraffen.⁶²

Conform het decreet van 14 december 1789, aangaande het inrichten van de gemeentebesturen, hebben de gemeenten aldus ook tot taak: “[...] *het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. [...]*”⁶³

Meer bepaald zijn de lokale overheden belast met de waakzaamheid en gezag over volgende zaken:

- “1° *alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;*
- 2° *het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samscholingen die de rust van de inwoners verstoren;*
- 3° *het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare gemakkelikheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen;*
- 4° *het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren (waarvoor meeteenheden of meetwerktuigen gebruikt worden) en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren;*
- 5° *het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;*

⁶⁰ PLEYSIER, S. en DEKLERCK, J., "Over hondenpoep en hangjongeren: een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones", *Tijdschrift voor Veiligheid* 2006, 5, 5-20.

⁶¹ DE WREE, E. en VAN MALDEREN, S. (ed.), *Waarheid, durven, doen? Bevindingen over de aanpak van overlast*, in *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 25-43 p.

⁶² VENY, L. en DE VOS, N., "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur", in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 13-57.

⁶³ Artikel 135 §2, eerste lid van de Nieuwe gemeentewet

6° *het verhelfen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven.]*

(W. 27.5.1989 - art. 2 - B.S. 30.5.1989)

7° *[het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast]*

(W. 13.5.1999 - art. 7 - B.S. 10.6.1999)⁶⁴

Er was dus een belangrijke taak weggelegd voor de gemeenten inzake de openbare orde met betrekking tot drie overkoepelende componenten, met name: openbare rust, openbare veiligheid en ten slotte openbare gezondheid. De bevoegdheid van de lokale overheid was echter beperkt tot het recht om verordeningen uit te vaardigen indien de ‘openbare orde’ werd verstoord. Niettemin bleek dit handhavingssysteem ontoereikend, daar vele inbreuken, voornamelijk overlastproblemen, in de praktijk niet steeds een impact hebben op de ‘openbare orde’.⁶⁵ Een bijkomende beperking was dat deze bewaring van de publieke orde zich beperkte tot de materiële openbare orde, zo blijkt uit vaste rechtspraak van de Raad van State van voor de GAS-wet van 1999. Dit betekent dat gemeenten in se niet bevoegd waren voor de morele openbare ordehandhaving. Aldus kon bijvoorbeeld de aanwezigheid van minderjarigen in een discotheek niet door de gemeenten aangepakt worden, daar het enkel betrekking had op de morele openbare orde.⁶⁶

1.1.1. De jaren tachtig

Begin jaren 80 werd in België een stijging van de geregistreerde criminaliteit vastgesteld, samengaand met een toename van de onveiligheidsgevoelens. De ophelderingsgraad daalde echter, waardoor de Rijkswacht het voortouw nam in de ontwikkeling van een nieuw preventiebeleid. Deze kenmerkte zich vooral door een technopreventieve focus. Hier was echter weinig belangstelling voor door de Belgische regering. Een nationale preventiepolitiek ontbrak.⁶⁷

Door dramatische gebeurtenissen zoals: de moordende overvallen door de Bende van Nijvel, het terrorisme van de ‘Cellules Communistes Combattantes’ en het Heizeldrama, leek de regeringscoalitie van christendemocraten en liberalen wakker te schieten. Hun legitimiteit werd aangetast en hierdoor kwam het veiligheidsthema voor het eerst hoog op de politieke agenda te staan. De eerste stappen werden gezet richting de ontwikkeling van een nationaal veiligheids- en preventiebeleid. Toen was er echter nog geen ruimte voor sociale criminaliteitspreventie. Daar kwam verandering in door de

⁶⁴ Artikel 135 §2, tweede lid van de Nieuwe gemeentewet

⁶⁵ DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *De orde van de dag* 2003, 24, 7-29.

⁶⁶ DE HERT, P. en MEERSCHAUT, K., "De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer", *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 2007, 3, 95-103.

⁶⁷ Hebberecht, P., *Cursus Criminaliteitspreventie*, Universiteit Gent, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, 2012, losbl.

regeringswissel in 1988, waarbij de sociaaldemocraten en christendemocraten aan de macht kwamen. Toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback, introduceerde onder dit politiek bewind een lokaal, geïntegreerd en bestuurlijk gericht preventiebeleid in de plaats van een nationaal preventiebeleid. Naast een situationeel preventiebeleid diende vanaf toen ook een sociaal criminaliteitspreventief beleid gevoerd te worden. Deze reorganisatie was ingebed in het Pinksterplan⁶⁸ van 5 juni 1990.

1.1.2. De jaren negentig

De jaren 90 worden gekenmerkt door twee sleutelmomenten in het preventie- en veiligheidsbeleid. Het eerste sleutelmoment is de electorale doorbraak van het extreemrechtse Vlaamse Blok, tijdens de parlementsverkiezingen van 24 november 1991, ook wel Zwarte Zondag genoemd. De extreemrechtse Vlaamse politieke partij had destijds campagne gevoerd tegen immigranten en pleitte tevens voor een repressieve en harde aanpak van criminaliteit. Sindsdien heeft het veiligheidsthema zijn plaats veroverd op de politieke agenda en tot nu toe blijkt de politieke aandacht hiervoor niet te verzwakken, integendeel.

Het Pinksterplan vormde ook een belangrijk document op vlak van het preventie- en veiligheidsbeleid. Hierbij werden de burgemeesters aangespoord om hun rol op te nemen in het geïntegreerd lokaal preventie- en veiligheidsbeleid. Dit toont aan dat er voelbaar nood was aan een integraal en geïntegreerd beleid op lokaal niveau.

Het Dutroux-schandaal van augustus 1996 kan bestempeld worden als het tweede sleutelmoment in het veiligheidsverhaal. Rekening houdend met de voorgaande initiatieven, kan de zaak Dutroux beschouwd worden als een katalysator voor talrijke hervormingen en herzieningen aangaande justitie en politie. Effectieve stappen werden eindelijk gezet en het veiligheidsthema bleef onder de politieke en publieke aandacht.⁶⁹

Niet enkel op federaal niveau was er aandacht voor het veiligheidsthema. Dit blijkt uit het feit dat gemeenten, met de middelen die ze hadden, trachtten de lokale overlast aan te pakken om zo de openbare orde te vrijwaren. Maar doordat gemeenten begrensd waren in hun handhavingsmogelijkheden met betrekking tot de openbare orde, zorgde dit eind de jaren 90 voor wrevel. Niet enkel bij de gemeenten, maar ook bij de burgers. Zowel de bestaande strafrechtelijke

⁶⁸ Een regeringsplan om het Belgisch politie- en justitiesysteem te hervormen.

⁶⁹ HEBBERECHT, P., "The Turns in Social Crime Prevention in Belgian Crime Prevention Policy since the 1980s", in HEBBERECHT, P. en BAILLERGEAU, E. (eds.), *Social crime prevention in late modern Europe: a comparative perspective*, Brussel, VUBpress, 2012, 37-62.

procedure als het bestaande handhavingsrecht in het kader van de openbare orde bleken niet te volstaan voor de gemeenten om de overlastproblemen aan te pakken. De lokale overheden hadden dus geen reële instrumenten voorhanden om een daadkrachtig veiligheidsbeleid te voeren.⁷⁰

1.2. Aanloop naar en doelstelling van de GAS-wet

Minister van Binnenlandse Zaken, Vlaams socialist Luc Vanden Bossche⁷¹, wou eind jaren negentig met een nieuw wetsontwerp meer mogelijkheden bieden aan de gemeenten om overlast administratief aan te pakken.⁷² De minister baseerde zich op de bevindingen van de Veiligheidsmonitor⁷³ van 1997 en 1998. Hieruit bleek dat de Belg eerder wakker ligt van allerlei vormen van zogenaamde storende gedragingen of overlastfenomenen zoals hondenpoep, zwerfvuil, kleine vernielingen, etc., en niet zozeer van ‘criminaliteit’ an sich.⁷⁴ Deze overlastfenomenen worden vaak gekoppeld aan subjectieve onveiligheidsgevoelens van de burger.⁷⁵ VERFAILLIE daarentegen spreekt hier eerder over beleidsopportunisme: de bevindingen uit de Veiligheidsmonitor werden namelijk selectief aangewend om een politieke doelstelling te bewerkstelligen.⁷⁶ De Veiligheidsmonitor bestudeert slechts een beperkt aantal feiten die voornamelijk als ‘overlast’ of ‘kleine criminaliteit’ kunnen worden ervaren. Daardoor is het evident dat de resultaten van de Veiligheidsmonitor overeenkomen met de uitgangspunten van de beleidsmakers.⁷⁷

Naast de bevindingen uit de Veiligheidsmonitor, zijn er nog drie bijkomende motieven waarom de wetgever de GAS-wet invoerde. Ten eerste wou de wetgever het veelvoorkomende gevoel van straffeloosheid bij de burger tegengaan. De gemeenten beschikten voor 1999⁷⁸, zoals hierboven vermeld⁷⁹, reeds over de mogelijkheid om politieverordeningen te hanteren om openbare rust, veiligheid en orde te handhaven. Maar de afhandeling door het parket liet te wensen over.⁸⁰ Bovendien waren er een heleboel storende gedragingen die geen inbreuk op de bestaande wetgeving vormden en bijgevolg niet konden worden bestraft.⁸¹ Evenwel is het volgens de VZW LIGA VOOR

⁷⁰ DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *De orde van de dag* 2003, 24, p. 16

⁷¹ HEBBERECHT, P., "De bestrijding van overlast: een moreel conservatieve en autoritaire aanpak van sociale problemen", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 105-120.

⁷² *Ibid* p.105-120

⁷³ De "Veiligheidsmonitor" brengt (on)veiligheidsfenomenen en criminaliteitsgegevens in kaart en dit vanuit een ander perspectief dan de officiële politionele en gerechtelijke statistieken. Naast het peilen naar de noden van de bevolking inzake veiligheid en politie, presenteert het gegevens over de reële cijfers betreffende veiligheid en slachtofferschap. <http://aps.vlaanderen.be/sgml/largereksen/4517.htm>. Geraadpleegd op 17/04/2013

⁷⁴ *Ibid* p.105-120.

⁷⁵ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

⁷⁶ VERFAILLIE, K., "Zijn beleidsmakers overlastveroorzakers? Over verantwoordelijkheid en reflexiviteit in beleidsprocessen", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 83-99.

⁷⁷ *Ibid*, p.7-29

⁷⁸ Door artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet

⁷⁹ *Supra*, p. 19

⁸⁰ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

⁸¹ MEIJLAERS, S. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politea nv, 2001, 108 p.

MENSRECHTEN onwaarschijnlijk dat overlast zal verdwijnen of beheersbaar kan gemaakt worden door het toepassen van repressieve maatregelen.⁸² Het gevoel van straffeloosheid bij de burgers kan misschien verminderen door het opleggen van administratieve sancties. Maar wat doet men met onveiligheidsgevoelens bij de burgers? Die blijken immers onverzadigbaar te zijn.

Als tweede motief wou de wetgever het parket ontlasten door bevoegdheden door te schuiven naar de gemeenten.⁸³ Beide doelstellingen zijn dus nauw met elkaar verbonden. Het parket had maar een beperkt aantal middelen voorhanden en daardoor vormden de zogenaamde overlastmisdrijven geen prioriteit. Kortom: strafrechtelijke inbreuken, opgenomen in politieverordeningen, bleven onbestraft.⁸⁴

Ten slotte vermeldt de omzendbrief van het College voor Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep in haar COL van 2006 als bijkomstig doel van de toenmalige wetgever: het vermijden dat de veroordeling tot een administratieve sanctie op het strafblad van de overtreder komt.⁸⁵

Uiteindelijk werd de wet tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties goedgekeurd op 13 mei 1999. Ze trad in werking op 20 juni 1999.⁸⁶

2. Wetgevend kader

Hiernavolgend zal de GAS-wet van 13 mei 1999 besproken worden, samen met de wetwijzigingen die later werden doorgevoerd. Er werd gekozen om deze wetten afzonderlijk toe te lichten, om op die manier de nadruk te kunnen leggen op de problemen die gepaard gingen met de implementatie van de GAS-wet en welke oplossingen daarvoor geboden werden. Ten slotte worden de uitdagingen waarvoor we op dit moment staan, behandeld.

2.1. GAS-wet van 13 mei 1999

Dankzij artikel 119*bis* van de GAS-wet kreeg de gemeenteraad de bevoegdheid om (strafrechtelijke) straffen of administratieve sancties te bepalen voor overtredingen van zijn reglementen of verordeningen. De wetgever heeft, door middel van het ter beschikking stellen van het GAS-

⁸² LIGA VOOR MENSENRECHTEN VZW, *Lokaal Veiligheidsbeleid: Evaluatie, bedenkingen en aanbevelingen*, Gent, 2006, p.3

⁸³ Parl, St. Kamer 2031/1-98/99. Memorie van toelichting.

⁸⁴ DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *De orde van de dag* 2003, 24, 7-29.

⁸⁵ Omzendbrief nr. COL 1-2006 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, Bursseel, 22 november 2007. P. 5

⁸⁶ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

instrument, aldus aan de gemeenten meer armslag gegeven om overlast snel en daadkrachtig te kunnen aanpakken.⁸⁷

Concreet bracht de Nieuwe Gemeentewet (NGW) fundamentele wijzigingen aan op drie onderdelen. De eerste wijziging betreft een wijziging met betrekking tot de inhoudelijke bevoegdheid van de gemeenten inzake de openbare ordehandhaving. De gemeenten werden hierdoor formeel bevoegd voor het nemen van alle maatregelen “voor het tegengaan van alle vormen van overlast”⁸⁸. Ten tweede werd de mogelijkheid geboden om, aan de hand van een politieverordening, administratieve sancties te stellen op de overtredingen ervan. Aldus werd het mogelijk om inbreuken op politiereglementen administratief af te handelen.⁸⁹ Als laatste werden ook de bevoegdheden van de burgemeester uitgebreid met de wet van 1999. De burgemeester heeft het recht om in geval van hoogdringendheid en wanneer de voorwaarden van de uitbating van de instelling of de vergunning niet worden nageleefd, de voorlopige sluiting van een instelling of de schorsing van een vergunning uit te spreken.⁹⁰

Aan deze uitbreiding is echter een beperking verbonden: gemeenten kunnen geen administratieve sancties opleggen voor gedragingen die reeds door een wet, een decreet of een ordonnantie worden gehandhaafd.⁹¹ De gemeenteraad kan bovendien slechts vier, limitatief in de wet opgesomde, administratieve sancties bepalen: (1) de administratieve geldboete, die maximum 250 euro bedraagt, (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 en (4) de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.⁹²

Men kan stellen dat de gemeente de gehele keten van het bestuurlijk handhavingsbeleid⁹³ in handen heeft gekregen. Maar er is meer. Volgens VANHEDDEGHEM dienen gemeenten tevens hun verantwoordelijkheid op te nemen in het overlastverhaal. Gemeenten zijn daartoe verplicht.⁹⁴

De bevoegdheden waarover de gemeenten vandaag beschikken zijn zowel wetgevend, rechterlijk als uitvoerend van aard. Hiermee wordt, o.i., een basisprincipe van de democratische rechtsstaat

⁸⁷ Parl. St. Kamer, 1998-99, Memorie van Toelichting, nr. 2013/4,23

⁸⁸ Art. 135 §2 7° van de Nieuwe Gemeentewet

⁸⁹ SCHUERMANS, F., "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten", in SANTENS, M., BILLIET, C., FOBLETS, M. en PIETERS, K. (eds.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 21-66.

⁹⁰ Artikel 134ter Nieuwe Gemeentewet

⁹¹ Artikel 119bis §1 van de Nieuwe gemeentewet

⁹² Artikel 119bis §2 van de Nieuwe gemeentewet

⁹³ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

⁹⁴ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

geschonden, namelijk het principe van de scheiding der machten. Deze schending vloeit onder andere voort uit het feit dat:

- de gemeenten eerst kunnen beslissen welke gedragingen met een administratieve sanctie kunnen worden bestraft. Zij zijn echter niet verplicht om gebruik te maken van GAS. Ze hebben keuze tussen (1) afhandeling via een strafrechtelijke sanctie: hiermee blijft de afhandeling van (bepaalde) inbreuken op politiereglementen in handen van het parket en de politierechtbank; of (2) afhandeling via een administratieve sanctie: in casu is de gemeente zelf verantwoordelijk voor de afhandeling.⁹⁵
- de gemeenten vervolgens over de mogelijkheid beschikken om inbreuken op hun politiereglementen vast te stellen.⁹⁶
- de gemeenten verder mogen oordelen over de opportuniteit van de vervolging en beslissen over de sanctie. *“De gemeentelijke ambtenaar vervult dus zowel de rol van openbaar ministerie als van rechter ten gronde [...]”*⁹⁷, zo argumenteren DE HERT et. al.
- de boete, die de sanctionerende ambtenaar oplegt, ten slotte rechtstreeks ten goede komt aan de gemeentekas.⁹⁸

2.2. Wetswijziging van 2004

Ondanks het feit dat gemeenten de hele bestuurlijke handhavingsketen in handen hadden, bleek de GAS-wet van 1999 een lege doos te zijn. Verschillende verklaringen werden hier naar voren geschoven. Ten eerste waren gemeenten niet verplicht om de GAS-wet uit te bouwen en toe te passen. Hierdoor zagen hoofdzakelijk grote steden hun kans om een lokaal overlastbeleid op poten te zetten.⁹⁹ Voor kleine gemeenten met beperkte capaciteiten, zowel op het vlak van personeel als op financieel vlak, was het niet evident om dit instrument te implementeren en werd vaak een provinciale aanpak geprefereerd.¹⁰⁰ Ten tweede werden gemeenten niet ondersteund bij de implementatie van het GAS-systeem. Naast de keuzevrijheid met betrekking tot het al dan niet toepassen van de GAS-wet, was er aldus ook een keuzevrijheid met betrekking tot de uitwerking en toepassing ervan. Ten derde was het toepassingsgebied voor de gemeenten zeer gering, door de beperking dat gemeenten geen administratieve sancties kunnen opleggen voor overtredingen die al in een wet, decreet of ordonnantie

⁹⁵ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

⁹⁶ PONSAERS, P. en VANDER BEKEN, T., "Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen, Kluwer, 2008, 59-79.

⁹⁷ DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, 1, p.7

⁹⁸ *Ibid* p. 3-13

⁹⁹ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

¹⁰⁰ Parl., St. Kamer 2031/1-98/99. Memorie van toelichting, p. 5.

strafbaar gesteld zijn.¹⁰¹ Het administratief sanctioneren van zwerfvuil bijvoorbeeld was onmogelijk, doordat dit reeds strafbaar was gesteld in het afvalstoffendecreet.¹⁰² Ook het gebruik van grasmaaiers of zaagmachines op zondag kon bijvoorbeeld niet worden verhinderd, daar dit reeds geregeld werd in artikel 13 van de Geluidshinderwet van 18 juli 1973¹⁰³ en in het K.B. van 10 december 1998 betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines¹⁰⁴. Dit betekende een aanzienlijke rem op de uitgebreide gemeentelijke bevoegdheden.¹⁰⁵ Dit had bijgevolg een invloed op de toepassing van het GAS-systeem, weinig gemeenten bleken er gebruik van te maken.¹⁰⁶ Ten slotte bleken politieambtenaren zich niet geroepen te voelen om inbreuken op de GAS-reglementering te verbaliseren. Zij waren als enigste bevoegd om dergelijke inbreuken vast te stellen, maar hadden het al lang opgegeven om overtredingen aangaande overlast te verbaliseren omdat deze stelselmatig door het parket werden geseponneerd.¹⁰⁷ Deze verschillende struikelblokken doen echter geen afbreuk aan de achterliggende doelstellingen van de wetgever, met name: een efficiëntere en snellere reactie op overlastgenererende gedragingen, met het oog op het inperken van het gevoel van straffeloosheid en het ontlasten van het parket.¹⁰⁸ Integendeel, er werd naar een praktisch hanteerbaar GAS-instrument geijverd door veel lokale beleidsmakers en –verantwoordelijken.¹⁰⁹ Hierdoor was de GAS-wet in 2004¹¹⁰, vijf jaar na het eerste GAS-initiatief, toe aan een grondige wetwijziging. Artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet¹¹¹ werd gewijzigd. Hieronder worden de belangrijkste wetwijzigingen opgesomd.

In eerste instantie – en dit is tevens een van de belangrijkste wijzigingen – werden enkele inbreuken op de strafwet gedepenaliseerd om het toepassingsgebied te verruimen.¹¹² Concreet werd titel X van het Strafwetboek en de Besluitwet van 29 december 1945¹¹³ houdende het verbod tot het aanbrengen van

¹⁰¹ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

¹⁰² VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹⁰³ Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van geluidshinder

¹⁰⁴ Koninklijk Besluit van 10 december 1998 betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines (B.S. 30 december 1998)

¹⁰⁵ DEVROE, E., Last van overlast: volle G.A.S. vooruit? *Orde van de dag*, afl. 24, 2003, p. 19-20.

¹⁰⁶ *Ibid* p. 30-40

¹⁰⁷ EECKHOUT, S., "Gas in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomenen. Een politionele benadering", in DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties : balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 59-68.

¹⁰⁸ VANDER BEKEN, T., "Administratieve afhandeling. Anders en beter?", in BALTHAZAR, T. (ed.), *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, 119-136.

¹⁰⁹ EECKHOUT, S., "Gas in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomenen. Een politionele benadering", in DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties : balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 59-68.

¹¹⁰ Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, B.S., 23 juni 2004 (Erratum, B.S., 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, B.S., 25 juni 2004

¹¹¹ Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, B.S., 23 juni 2004 (Erratum, B.S., 29 november 2004)

¹¹² VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹¹³ Besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbare weg, B.S., 4 januari 1946

opschriften op de openbare weg opgeheven.¹¹⁴ Volgens omzendbrief OOP 30bis worden sommige gepenaliseerde gedragingen immers “door de burger als zeer storend ervaren, doch wordt er op strafrechtelijk gebied vaak geen gevolg aan gegeven. [...] Andere inbreuken zijn verouderd en niet meer van toepassing”.¹¹⁵ Zo is “het roven van veldvruchten” bijvoorbeeld niet meer relevant in de huidige maatschappij.¹¹⁶ De gemeenten konden optreden om deze gedepenaliseerde gedragingen op te nemen in hun politiereglement, maar waren hiertoe niet verplicht. Het basisprincipe dat de gemeente slechts kan optreden voor zover geen hogere norm reeds een strafbaarstelling voorziet blijft echter behouden, al is het met een uitzondering: de zogenaamde ‘gemengde inbreuken’.

Ten tweede werd de mogelijkheid gecreëerd om GAS op te leggen voor enkele artikelen¹¹⁷ uit het Strafwetboek, indien het parket niet optreedt of hiervoor toestemming geeft aan de gemeenten.¹¹⁸ Deze ‘gemengde inbreuken’ zijn inbreuken uit het Strafwetboek die zowel aanleiding kunnen geven tot een strafrechtelijke als tot een administratieve sanctie.¹¹⁹ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘zware gemengde inbreuken’ (belediging, diefstal, opzettelijke slagen en verwondingen,...¹²⁰) en ‘lichte gemengde inbreuken’ (graffiti, vernieling van afsluitingen, lichte gewelddaden,...¹²¹). Bij de eerste categorie kunnen gemeenten enkel administratief bestraffen mits toestemming van het parket. In de tweede categorie kunnen gemeenten optreden indien het parket niet tijdig reageert; hier is dus geen expliciete toestemming van het parket vereist. Er zal nog dieper worden ingegaan op deze uitzondering betreffende de samenloop in ‘hoofdstuk 2’¹²².

Ten derde vond er ook een uitbreiding plaats van personen die inbreuken kunnen vaststellen. Naast politieambtenaren en hulpagenten krijgen nu ook gemeentelijke ambtenaren, ambtenaren van vervoersmaatschappijen en bewakingsagenten een – beperkte – vaststellingsbevoegdheid.

¹¹⁴ Artikel 4, 1° en 2° van de Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004)

¹¹⁵ Omzendbrief 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 (*B.S.*, 21 januari 2005)

¹¹⁶ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹¹⁷ Artikelen 327, 328, 329, 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537, 545 van het Strafwetboek. Door de reparatiewet van juli 2005 en de wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen werden later volgende artikelen toegevoegd: art. 559, 1°, 561, 1°, 563, 2°, 563, 3°, 534bis, 534ter.

¹¹⁸ Art. 2 van de Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004)

¹¹⁹ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹²⁰ Zware gemengde inbreuken: artikelen 327, 328, 329, 330, 398, 448, 461 en 463 van het Strafwetboek

¹²¹ Lichte gemengde inbreuken: artikelen 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559-1°, 561-1°, 563-2° en 563-3° van het Strafwetboek

¹²² Infra: 3.2. Categorieën van inbreuken, p. 31

Ten vierde werd het sanctioneren van minderjarigen vanaf 16 jaar met een administratieve geldboete van maximum 125 euro mogelijk gemaakt. Concreet werd de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming gewijzigd.¹²³

Tot slot, bepaalt de wetwijziging dat de gemeenteraad een reglement betreffende de bemiddeling enerzijds moet uitwerken voor minderjarigen en anderzijds *kan* uitwerken voor meerderjarigen. Volgens de wet heeft de bemiddeling “*uitsluitend tot doel de dader van de inbreuk de mogelijkheid te bieden de schade die hij heeft aangebracht, te vergoeden of te herstellen*”¹²⁴

2.3. Reparatiwewet van 2005

In 2005 kwam al snel een reparatiwewet¹²⁵ die opnieuw enkele wijzigingen aanbracht aan de NGW.¹²⁶ De wetgever had de gevolgen van de depenalisering van titel X van het Strafwetboek en de Besluitwet van 29 december 1945¹²⁷ mis ingeschat. Bijkomstige wetwijzigingen werden noodzakelijk geacht.¹²⁸ Concreet werden hierdoor enkele gedragingen¹²⁹ opnieuw strafbaar gesteld. Doordat onder meer vandalisme en nachtlawaai uit de strafwet werden gehaald, konden deze feiten in bepaalde gemeenten niet meer bestraft worden¹³⁰. De toepassing van de GAS-wet is een vrije keuze voor gemeenten. Gemeenten die beslisten om deze gedragingen niet op te nemen in hun politieverordening of geen gebruik maakten van de gemeentelijke administratieve sancties, konden deze feiten niet langer bestraffen, omdat deze niet meer in het strafwetboek stonden.¹³¹ Dit kon leiden tot hachelijke situaties. De omzendbrief OOP 30^{ter} van 2005 stelt bovendien dat minderjarigen die de leeftijd van 16 jaar niet hebben bereikt, voor bijvoorbeeld feiten als nachtlawaai, ongestraft bleven. Zij kwamen niet langer meer in aanmerking voor beschermingsmaatregelen op basis van de Jeugdbeschermingswet, omdat er een gebrek was aan een inbreuk van strafrechtelijke aard. “*Bovendien konden de parketten voor dergelijke feiten gepleegd door minderjarigen van minder dan 16 jaar, slechts uitzonderlijk optreden op basis van een dringende problematische opvoedings situatie wanneer de voorwaarden daartoe*

¹²³ Artikel 1 tot 4 van de Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

¹²⁴ Artikel 3 van de Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

¹²⁵ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

¹²⁶ Technisch is de reparatiwewet opgenomen in de artikelen 21 en 22 van de Wet houdende diverse bepalingen van 20 juli 2005

¹²⁷ Besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbare weg, *B.S.*, 4 januari 1946

¹²⁸ VANDER BEKEN, T., "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties", in VENY, L. en VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 139-157.

¹²⁹ Artikelen 559-1^o, 561-1^o, 563-2^o en 563-3^o van het Strafwetboek

¹³⁰ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹³¹ PONSAERS, P. en VANDER BEKEN, T., "Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies", in COOLS, M. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, 207, Mechelen, Kluwer, 2008, 59-79.

aanwezig waren”, zo luidt de omzendbrief.¹³² De reparatiewet van 2005 hervormde de gedepenaliseerde strafwetsinbreuken tot ‘gemengde inbreuken’.¹³³

Daarnaast voerde de reparatiewet nog enkele belangrijke wijzigingen door.¹³⁴ Sommige termijnen bleken immers te kort en daardoor niet praktisch of onhaalbaar.¹³⁵ Daarom werden enkele termijnen gewijzigd. (1) De termijn om de vaststelling over te maken aan het parket en/of de sanctionerende ambtenaar werd verlengd van vijftien dagen naar een maand. Bovendien kan de ambtenaar geen administratieve sanctie meer opleggen indien de termijn van een maand is verstreken. (2) De sanctionerende ambtenaar heeft zes maanden de tijd om een administratieve boete op te leggen. Voorheen begon deze termijn te lopen vanaf de dag van de feiten. Door de wetswijziging begint deze termijn pas te lopen vanaf de dag dat de bevoegde ambtenaar de vaststellingen ontvangt.¹³⁶

2.4. Aanvullende wijzigingen

De grootste wetswijzigingen werden reeds overlopen, maar daar houdt het niet op. Na de reparatiewet van 2005 bleken bepaalde inbreuken op de graffitiwetgeving nog steeds niet strafbaar voor minderjarigen. Daarom volgde er in 2007 nogmaals een wijziging van de wetgeving, met name artikelen 534*bis* en 534*ter* van het Strafwetboek werden ingevoegd in de Nieuwe Gemeentewet, meer bepaald werden ze toegevoegd aan de lijst met lichte gemengde inbreuken.¹³⁷

Bovendien is de GAS-wet aan een volgende herziening toe. In het regeerakkoord Di Rupo van 1 december 2011 staat onder andere: *“De strijd tegen antisociaal gedrag zal worden opgevoerd [...]. De verhoging van het bedrag van de administratieve sancties zal worden toegelaten. De gemeenten die dat wensen zullen de administratieve sancties ook op minderjarigen vanaf 14 jaar kunnen toepassen. [...] De regering zal een wettelijk kader tot stand brengen om de bevoegdheden van bestuurlijke politie van de gemeentelijke overheden te versterken in de strijd tegen onlusten en overlast door individueel gedrag in de publieke ruimte. [...]”*¹³⁸ Kortom een volgende wijziging en uitbreiding van de GAS-wet staat voor de deur onder het bewind van minister van Binnenlandse Zaken, Joëlle

¹³² Omzendbrief OOP 30ter waarbij uitleg verschaft wordt bij de wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen

¹³³ Gemengde inbreuken zijn bepaalde gedragingen uit het Strafwetboek die toch strafbaar zijn met een administratieve sanctie

¹³⁴ Voor een volledig overzicht van de wijzigingen door de ‘reparatiewet van 2005’ consulteer: VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹³⁵ VAN HEDDEGHEM, K., “Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties”, *Panopticon* 2006, 2, 30-40.

¹³⁶ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹³⁷ Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, B.S., 20 februari 2007 en VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹³⁸ EERSTE MINISTER VAN BELGIË, *Regeerakkoord 1 december 2011*, 2011, p. 146-147, http://www.premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf. Geraadpleegd op 20/05/2012

Milquet. Dit blijkt uit het feit dat de hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties in tweede lectuur recent werd goedgekeurd door de Ministerraad. De tekst werd tevens neergelegd bij het Federaal parlement.¹³⁹ Zoals HEDDEGHEM krachtig verwoordde, kan gesteld worden dat “[GAS] vooral een zaak van trial and error [is] en [er] wordt nog gesleuteld aan het systeem.”¹⁴⁰

3. Procedure

3.1. De strafbaarstelling in de gemeentelijke politiereglementen

De gemeenten beschikken over de keuzevrijheid om strafrechtelijke of administratieve sancties te bepalen voor overtredingen van hun politiereglement, met uitzondering van die gedragingen die reeds door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie worden strafbaar gesteld. Concreet betekent dit dat de gemeenteraad beoordeelt en bepaalt welke situatie strafbaar wordt gesteld in het politiereglement, wat de aard van de sanctie inhoudt en de zwaarte van de administratieve sanctie vastlegt.¹⁴¹

3.2. Categorieën van inbreuken

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie categorieën van GAS-inbreuken. Deze categorisatie werd bepaald in de omzendbrief van het College voor Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep, nl. COL van 2006.¹⁴² Deze opsplitsing werd vastgelegd om een duidelijk onderscheid te maken in de afhandelingsprocedure.

3.2.1. Inbreuken van de eerste categorie

Hieronder vallen alle inbreuken vastgelegd in het politiereglement die bestuurlijk of strafrechtelijk zijn strafbaar gesteld. In de omzendbrief COL 6/2005¹⁴³ wordt het de gemeenten wel aanbevolen om de inbreuken van de eerste categorie te handhaven door middel van administratieve sancties.

¹³⁹ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2013, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/20130314-Persbericht%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 12/04/2013

¹⁴⁰ VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, p.39

¹⁴¹ DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2005, 2, 62-79.

¹⁴² Omzendbrief nr. COL 1-2006 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, Burssel, 22 november 2007.

¹⁴³ Omzendbrief nr. COL 6/2005 van het college van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep en de Arbeidshoven van 20 mei 2005 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties

3.2.2. Inbreuken van de tweede en derde categorie

Door de wetwijziging van juni 2004 werd het mogelijk om bepaalde inbreuken uit het strafwetboek alsnog te beteugelen door middel van administratieve sancties. De zogenaamde ‘gemengde inbreuken’ vormen een wettelijke afwijking op het principiële samenloopverbod.

Het betreft hier categorie twee en drie, waarbij de vaststellings- en afhandelingsprocedure aanzienlijk verschilt.¹⁴⁴

Categorie twee heeft betrekking op de volgende artikelen uit het strafwetboek:

- Art. 526: Vernielen of beschadigen van graven, monumenten, standbeelden, kunstvoorwerpen
- Art. 534*bis*: Zonder toestemming graffiti aanbrengen op roerende of onroerende goederen
- Art. 534*ter*: Opzettelijk andermans onroerende eigendommen beschadigen
- Art. 537: Kwaadwillig omhakken van bomen
- Art. 545: Grachten dempen, hagen afhakken of uitrukken, afsluitingen vernielen en verplaatsing of verwijdering van grenspalen en hoekbomen
- Art. 559, 1°: Opzettelijke beschadiging of vernietiging van roerende goederen
- Art. 561, 1°: Nachtlawaai
- Art. 563, 2°: Opzettelijke beschadiging van landelijke of stedelijke afsluitingen
- Art. 563, 3°: Feitelikheden of lichte gewelddaden

Volgende artikelen uit het strafwetboek werden ondergebracht onder categorie drie:

- Art. 327: Bedreiging met en aanslag op personen of op eigendommen
- Art. 328: Valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen
- Art. 329: Bedreiging door gebaren of zinnebeelden
- Art. 330: Bedreiging onder bevel
- Art. 398: Opzettelijk slagen en verwondingen
- Art. 448: Belediging
- Art. 461 en 463: Diefstal

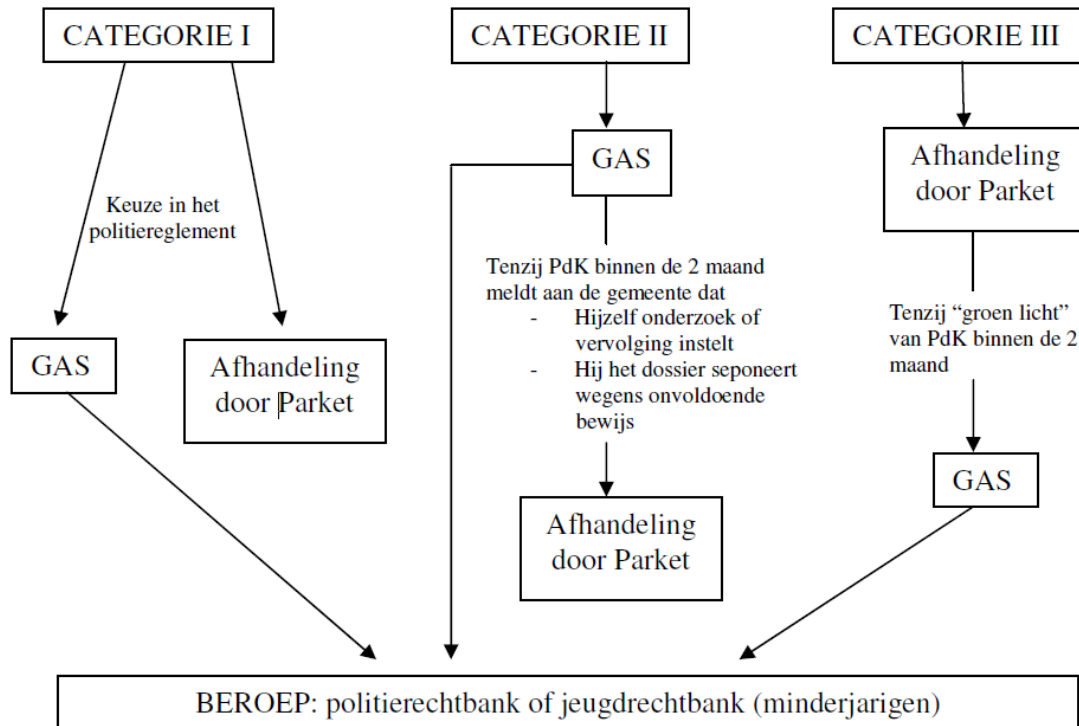
Onder punt 3.3 en 3.4¹⁴⁵ wordt dieper ingegaan op de verschillende vaststellings- en afhandelingsprocedure betreffende de drie bovenstaande categorieën.

¹⁴⁴ VAN DEN HENDE, T., "Het toepassingsgebied en der procedure inzake gemeentelijke administratieve geldboetes", *Vigiles* 2005, 4, 111-122

¹⁴⁵ *Infra*, p. 33 -34

Onderstaand schema¹⁴⁶ (Figuur 1) geeft duidelijk de verschillende afhandelingsprocedures met betrekking tot de drie categorieën weer.

Figuur 1: Soorten inbreuken en afhandelingsprocedures



3.3. Administratieve sancties

Zoals reeds vermeld¹⁴⁷ kunnen de gemeenten in vier, door de wet limitatief opgesomde, administratieve sancties voorzien:

- (1) de administratieve geldboete, die maximum 250 euro bedraagt,
- (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 en
- (4) de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.¹⁴⁸

Hier zal enkel worden stilgestaan bij de administratieve geldboete, daar dit de enige administratieve sanctie is die van toepassing is op minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt op het ogenblik van de feiten. Het maximumbedrag bedraagt hier 125 euro.¹⁴⁹

¹⁴⁶ VAN DEN HENDE, T., "Het toepassingsgebied en der procedure inzake gemeentelijke administratieve geldboetes", *Vigiles* 2005, 4, p.122

¹⁴⁷ *Supra*, p. 4

¹⁴⁸ Artikel 119bis §2 van de Nieuwe gemeentewet

3.4. De vaststelling

Sinds de wetwijziging van 17 juni 2004 kunnen inbreuken op politiereglementen vastgesteld worden door politieambtenaren, hulpagenten, gemeentelijke ambtenaren, ambtenaren van vervoersmaatschappijen of bewakingsagenten. Hun vaststellingsbevoegdheden zijn afhankelijk van hoe de inbreuken op het politiereglement bestraft kunnen worden.¹⁵⁰ Politieambtenaren en hulpagenten kunnen vaststellingen doen bij proces-verbaal van inbreuken die zowel door een administratieve als een strafrechtelijke sanctie kunnen worden bestraft.¹⁵¹ Gemeentelijke ambtenaren en ambtenaren van vervoersmaatschappijen daarentegen kunnen enkel inbreuken vaststellen die uitsluitend met een administratieve sanctie kunnen worden gesanctioneerd.¹⁵² Bewakingsagenten hebben nog een beperktere bevoegdheid, vermits zij geen vaststellingen kunnen doen. Zij kunnen louter bij een politieambtenaar of hulpagent aangifte doen van inbreuken, die kunnen beteugeld worden met een administratieve sanctie.¹⁵³

Er wordt een proces-verbaal opgemaakt van de inbreuken die zowel met een administratieve als strafrechtelijke sanctie kunnen worden gesanctioneerd. De uitsluitend administratieve inbreuken worden vastgesteld in een bestuurlijk verslag.¹⁵⁴ In het eerste geval wordt het proces-verbaal binnen de maand naar de procureur des Konings verstuurd.¹⁵⁵ Bovendien moet er ook een afschrift van het proces-verbaal aan de sanctionerende ambtenaar worden bezorgd. In het tweede geval verstuurt de vaststellende ambtenaar, tevens binnen de maand, het bestuurlijk verslag naar de sanctionerende ambtenaar.¹⁵⁶ Indien deze termijn wordt overschreden kan er in beide gevallen geen sanctie meer worden opgelegd.¹⁵⁷ Voor minderjarigen geldt dat de vaststellende ambtenaar steeds een afschrift van de vaststellingen moet bezorgen aan het parket. Ook al pleegt de minderjarige geen als misdrijf omschreven feit, toch moet het parket op de hoogte gebracht worden. Het herhaaldelijk plegen van administratief sanctioneerbare feiten zou immers op een problematische opvoedingssituatie kunnen wijzen.¹⁵⁸

¹⁴⁹ Artikel 119bis §2, zevende lid van de Nieuwe gemeentewet

¹⁵⁰ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹⁵¹ Artikel 119bis §6, eerste lid NGW en SCHUERMANS, F., "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten", in SANTENS, M., BILLIET, C., FOLETS, M. en PIETERS, K. (eds.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 21-66.

¹⁵² Artikel 119bis §6, tweede lid NGW

¹⁵³ Artikel 119bis, §6, vijfde lid NGW en DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties : balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 119 p.

¹⁵⁴ *Ibid*, losbl.

¹⁵⁵ Artikel 119bis, § 7, 1° NGW

¹⁵⁶ Artikel 119bis, § 7, 2° NGW

¹⁵⁷ *Ibid*, losbl.

¹⁵⁸ *Ibid*, losbl.

3.5. De sanctionering

De sanctionerende ambtenaar is vervolgens bevoegd om een administratieve sanctie op te leggen. Het is een gemeentelijke ambtenaar van het niveau waarvoor een universitair diploma van de tweede graad of een gelijkgesteld diploma vereist is.¹⁵⁹ Er zijn twee onverenigbaarheden: ten eerste mag de sanctionerende ambtenaar niet dezelfde zijn als de vaststellende ambtenaar en ten tweede wordt de gemeentelijke ontvanger uitgesloten.¹⁶⁰ Het KB van 7 januari voorziet ook in de mogelijkheid om een provinciale ambtenaar aan te wijzen.¹⁶¹

Eens de sanctionerende ambtenaar – binnen een termijn van zes maanden – heeft beslist om een boete op te leggen en mits het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen wordt¹⁶², wordt de betrokkene op de hoogte gebracht via een aangetekende brief.¹⁶³ De betrokkene heeft recht op een mondelinge verdediging indien hij een administratieve geldboete van boven de 62,50 euro riskeert en indien de betrokkene hier zelf naar vraagt.¹⁶⁴ De betrokkene kan echter ook beroep aantekenen bij respectievelijk de politierechtbank of de jeugdrechtbank. De rechter gaat de wettigheid en de proportionaliteit van de geldboete na, maar oordeelt niet over de opportuniteit van de beslissing. Er is geen beroep mogelijk tegen een beslissing van de politierechter of jeugdrechter, tenzij de jeugdrechter de sanctie vervangt door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding. In dat geval staat hoger beroep wel open.¹⁶⁵ Indien de overtreder van het gemeentelijke reglement de boete niet betaalt, kan de gemeente een burgerlijke procedure tot invordering van de geldboete instellen.¹⁶⁶

4. Minderjarigen

Ook minderjarigen werden het afgelopen decennia meegesleurd in het veiligheidsdiscours, met als hoofdfocus de veroorzaking van openbare overlast en de verstoring van de lokale openbare orde.¹⁶⁷ Zoals reeds vermeld¹⁶⁸, werd het voor de gemeenten vanaf 2004 mogelijk om jongeren tussen 16 en 18

¹⁵⁹ Artikel 1, eerste lid van het KB van 7 januari 2001 tot vaststelling van procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van boetes in uitvoering van de Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 2 februari 2001

¹⁶⁰ Artikel 1, tweede lid van het KB van 7 januari 2001 tot vaststelling van procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van boetes in uitvoering van de Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 2 februari 2001

¹⁶¹ Artikel 1, derde lid van het KB van 7 januari 2001 tot vaststelling van procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van boetes in uitvoering van de Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 2 februari 2001

¹⁶² Artikel 119bis, § 5 NGW

¹⁶³ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹⁶⁴ Artikel 119bis, § 9, laatste lid NGW

¹⁶⁵ Artikel 119bis, § 12 NGW

¹⁶⁶ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

¹⁶⁷ VAN AUDENHOVE, S. en VANDER LAENEN, F., "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, 281-284.

¹⁶⁸ *Supra*, p. 29

jaar, op het moment van de feiten, administratief te bestraffen met een geldboete van maximum 125 euro.¹⁶⁹ Deze wet heeft haar inspiratie gehaald bij de Voetbalwet.¹⁷⁰

4.1. Procedure

De procedure voor minderjarigen is gelijkaardig aan deze voor meerderjarigen, met dat verschil dat er extra waarborgen werden gecreëerd.¹⁷¹ Hieronder wordt een overzicht geschetst van de situaties en waarborgen die voor minderjarigen relevant zijn in de GAS-procedure.

Ten eerste wordt, zoals eerder gesteld, bij de vaststelling door de verschillende vaststellers¹⁷² van een administratieve inbreuk op het lokaal politiereglement, een afschrift van de vaststelling door de politiediensten of gemeenteambtenaren overgemaakt aan de Procureur des Konings. Dit omdat een overtreding van het politiereglement kan wijzen op een zogenaamde problematische opvoedingssituatie. De procureur des Konings is bevoegd voor de *“verblijfplaats van de ouders, de voogd of de personen die het hoederecht uitoefenen.”*¹⁷³ Dit impliceert dat parketten hierdoor niet enkel in aanraking komen met vaststellingen van inbreuken op politiereglementen uit hun arrondissement, maar uit geheel België.¹⁷⁴

Ten tweede is, in tegenstelling tot voor meerderjarigen, een bemiddeling verplicht bij minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt op het ogenblik van de feiten. De wet heeft geen precisering gegeven wat de invulling betreft van deze bemiddelingsprocedure.¹⁷⁵ Er werd enkel bepaald dat deze bemiddeling *“uitsluitend tot doel [heeft] de dader van de inbreuk de mogelijkheid te bieden de schade die hij heeft aangebracht, te vergoeden of te herstellen.”*¹⁷⁶ Dit minimum aan wetgevende richtlijnen roept enkele vragen en bedenkingen op. Deze worden behandeld in ‘5.3 kritische bemerkingen ten aanzien van de bemiddelingsprocedure’¹⁷⁷.

¹⁶⁹ Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

¹⁷⁰ Artikel 24 Wet Veiligheid bij Voetbalwedstrijden, *B.S.* 3 februari 1999.

¹⁷¹ DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2005, 2, 62-79.

¹⁷² *Supra*, p. 34

¹⁷³ Artikel 44 van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, *B.S.* 15.IV.1965, err. *B.S.* 19.V.1965

¹⁷⁴ VANDER BEKEN, T., "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties", in VENY, L. en VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 139-157.

¹⁷⁵ VANDER BEKEN, T., "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties", in VENY, L. en VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 139-157.

¹⁷⁶ Artikel 3 van de Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

¹⁷⁷ *Infra*, p. 43

Verder voorziet de wetgever in een toewijzing, door de stafhouder van de orde van advocaten of het bureau van juridische bijstand, binnen de twee werkdagen vanaf de kennisgeving, van een advocaat wanneer een GAS-procedure werd opgestart tegen een minderjarige. De advocaat wordt geacht de minderjarige bij te staan die verdacht wordt van een inbreuk te hebben begaan strafbaar met een administratieve geldboete. Ingeval er zich een belangenconflict voordoet, dient de stafhouder van het bureau voor juridische bijstand te voorzien in een andere advocaat dan degene op wie de ouders, voogd of diegenen die het gezag uitoefenen over de minderjarige een beroep hebben gedaan.¹⁷⁸

Ten slotte verschilt ook de beroepsprocedure. Voor minderjarigen kan beroep ingesteld worden bij kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank, meerderjarigen kunnen daarentegen een beroep instellen bij de politierechtbank. Bijkomend verschil is dat ook de ouders, voogden of personen die het gezag over de minderjarige uitoefenen een beroepsprocedure kunnen opstarten.¹⁷⁹ De jeugdrechtbank kan net zoals de politierechtbank een beslissing van de sanctionerende ambtenaar bevestigen of herzien. Met dat verschil dat de jeugdrechtbank deze administratieve sanctie tevens kan vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding.¹⁸⁰ Voor meerderjarigen is een verder beroep tegen de beslissing van een politierechter uitgesloten. Omdat een vervanging van een administratieve geldboete een ingrijpende maatregel is, werd echter beslist om tegen deze beslissing door de jeugdrechter wel de mogelijkheid open te laten om nog in hoger beroep te gaan.¹⁸¹

4.2. Een opmerkelijke evolutie

Kinderen en jongeren worden steeds vaker geassocieerd met het veroorzaken van overlast. Het lijkt alsof de samenleving de tolerantiedrempel heeft verlaagd ten aanzien van jongeren. Zij worden steeds vaker beschouwd als een bron van overlast in de publieke ruimte. De maatschappij reageert hier op door een aanspraak te maken op het veiligheidsdiscours, de GAS zijn een voorbeeld van deze evolutie.¹⁸² Kinderen en jongeren worden steeds meer aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Maar men kan echter de vraag stellen hoe de handelingsonbekwaamheid van minderjarigen, die vertegenwoordigd worden door hun ouders of voogd, te rijmen valt met het feit ze toch als bekwaam beschouwd worden in het kader van het opleggen van een administratieve geldboete?

Niet iedereen lijkt opgezet met deze eerder repressieve aanpak ten aanzien van de jeugd, dit is onder meer af te leiden uit het protest dat uit verschillende hoeken komt. Deze kritieken lijken bovendien aan

¹⁷⁸ Artikel 119bis, § 9bis, NGW en VANDER BEKEN, T., "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties", in VENY, L. en VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 139-157.

¹⁷⁹ Artikel 119bis, § 12, tweede lid NGW

¹⁸⁰ Artikel 119bis, § 12, vijfde lid NGW

¹⁸¹ Artikel 119bis, § 12, zesde lid NGW en VANDER BEKEN, T., "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties", in VENY, L. en VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 139-157.

¹⁸² VAN AUDENHOVE, S., en VANDER LAENEN, F., "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, 281-284.

te zwingelen door de voorstellen die op de regeringstafel liggen om de GAS-wet opnieuw te wijzigen. De belangrijkste wijzigingen betreffen de verlaging van de leeftijdsgrens naar 14 jaar, de stijging van de geldboete naar 175 euro en de mogelijkheid om een gemeenschapsdienst van maximaal 15 uur op te leggen.¹⁸³ Wat de implicaties hiervan zullen zijn, valt nog af te wachten.

Verschillende (jeugd)organisaties stellen zich toch de vraag of jongeren nog jong mogen zijn, bovendien zijn dergelijke sancties nefast voor jeugdwerk. Verder is het heel dubbelzinnig dat jongeren enerzijds worden beschouwd als dé toekomst voor onze maatschappij, maar anderzijds mogen ze zichzelf niet zijn en worden ze beperkt in hun bewegingsmogelijkheden.¹⁸⁴ Sterker nog, ze worden geweerd uit het politieke debat, al blijken ook zij wakker te liggen van de veiligheidsthematiek.¹⁸⁵ Zo wordt in het *'Jongerenpact 2020'* door de jongeren aangegeven dat veiligheid en overlast beter moet aangepakt worden. Bovendien geven ze aan dat ze meer willen betrokken worden in het veiligheidsbeleid, om het mogelijk te maken om de inbreuken op maat van jongeren te straffen. Tegen 2020 willen de jongeren dat er een jongerenperspectief verweven zit in het veiligheidsdiscours.¹⁸⁶

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen crimineel gedrag en leeftijdsgebonden experimenteelgedrag. Dat kan enkel bereikt worden als er vertrokken wordt vanuit de leefwereld van de jongeren. Ons inziens moeten de GAS beschouwd worden als een instrument om jongeren in de openbare ruimte bij te sturen. Gemeenten moeten dus aangespoord worden om een opvoedende taak op te nemen. Er moet aan de minderjarigen met andere woorden ruimte geboden worden om grenzen te verkennen, maar op tijd en stond moet dit leerproces bijgestuurd worden door jongeren te wijzen op hun verantwoordelijkheden in de samenleving en op de gevolgen van hun gedrag. Deze grenzen kunnen best afgebakend worden met begrip voor de leefwereld van de jongeren.¹⁸⁷ Kortom, er moet een stem gegeven worden aan de jongeren.

Daarnaast moet de verenigbaarheid van de gemeentelijke administratieve sancties met het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind voor ogen gehouden worden. Het VN-comité voor de Rechten van het Kind uitten immers al hun bezorgdheid over *“de mogelijkheid van gemeenten om administratieve sancties op te leggen aan minderjarigen voor antisociaal gedrag en dat buiten het*

¹⁸³ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2012, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/Nota%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 20/04/2013

¹⁸⁴ DEVULDER, I., "Verboden te zijn", *Pidmag - Print is dood magazine* 2013, 1, 12-13

¹⁸⁵ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbril", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

¹⁸⁶ HET JONGERENPACT 2020, http://www.jongerenpact2020.be/wp-content/themes/jongerenpact/_assets/downloads/HET-JONGERENPACT-2020.pdf Geraadpleegd op 20/04/2013

¹⁸⁷ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbril", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

*jeugdrechtsysteem*¹⁸⁸. Men kan zich aldus de vraag stellen of het niet logischer zou zijn om het bestaande jeugdrechtsysteem te optimaliseren, in plaats van te blijven investeren in het logge GAS-systeem met zijn kinderziektes.

4.3. Besluit

Dat het niet zo simpel was om het gewone GAS-systeem door te trekken naar minderjarigen, blijkt uit de reparaties die werden doorgevoerd met de wet van 2005.¹⁸⁹ De meeste wijzigingen hebben immers betrekking op de minderjarigen. Er werden ter compensatie een aantal specifieke waarborgen ingebouwd.¹⁹⁰ Bovendien komt er binnenkort een nieuwe wetwijziging. Wat de implicaties hiervan zullen zijn, kan niemand voorspellen. Doch kan men zich de vraag stellen of hierdoor het systeem niet procedureel zwaarder zal worden? En of dit nog opweegt tegen de zinvolheid en haalbaarheid in zijn geheel?

Voorts mogen we de verandering die aan de gang is met betrekking tot het kindbeeld niet onderschatten. Er wordt al tegenwicht gevormd door verschillende organisaties, maar als samenleving moeten we hier ook samen onze verantwoordelijkheid opnemen. Jongeren moeten jong kunnen zijn, er moet zowel een mentale als fysieke ruimte gecreëerd worden waar ze kunnen experimenteren, leren en zich ontwikkelen.¹⁹¹ En als het dan noodzakelijk is om ze te wijzen op hun verantwoordelijkheden en hen bij te sturen; waarom dan niet met respect voor hun leefwereld?

5. Kritische bemerkingen

Er werd al veel gesleuteld aan de oorspronkelijke GAS-wet, twee grote wetwijzigingen passeerden tot nu toe de revue. Toch blijkt men nog niet geheel tevreden met het lokaal handhavingssysteem ten aanzien van overlast en lichte vormen van criminaliteit. De regering is immers druk bezig met het op punt stellen van de derde wetwijziging. Hier worden alvast enkele kritische bemerkingen geformuleerd ten aanzien van de huidige GAS-regelgeving, met de nakende wetwijziging in het achterhoofd.

¹⁸⁸ VAN AUDENHOVE, S., en VANDER LAENEN, F., "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, p.282.

¹⁸⁹ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

¹⁹⁰ VANDER BEKEN, T., "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties", in VENY, L. en VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 139-157.

¹⁹¹ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbri", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

5.1. 'Overlast'

De gemeentelijke administratieve sancties werden ingevoerd om 'overlastfenomenen', en later ook om 'kleine criminaliteit'¹⁹², aan te pakken. De term 'overlast' is echter noch gedefinieerd in de reglementering, noch bestaat er een lijst van handelingen die onder overlast kunnen vallen. Hierdoor hebben steden en gemeenten de autonomie om het eigen reglement, in alle subjectiviteit, inhoudelijk vorm te geven.

De wetgever heeft het beteugelen van 'openbare overlast' dus toegevoegd aan de bevoegdheden van de steden en de gemeenten, zonder het begrip overlast verder te verklaren. In de omzendbrief OOP 30bis¹⁹³ kan enkel een vage beschrijving worden teruggevonden: *"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 van het sociale leven overschrijdt. Men kan de openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid."*¹⁹⁴

De omschrijving is vaag en zorgt daarom voor verwarring en onzekerheid. Het gebruik van vage terminologie in reglementering, zeker als ze bestraffend is, is niet zonder gevaren. Het gevaar bestaat er in dat steden en gemeenten ook dagdagelijkse gedragingen gaan criminaliseren. Want het hoeft niet enkel om inbreuken op formele reglementen te gaan. Inbreuken op ongeschreven (sociale) wetten en regels komen evengoed in aanmerking.¹⁹⁵ Overlast is daarnaast variabel in tijd en plaats. Bovendien verschilt de invulling ervan van persoon tot persoon, het is een realiteit die voor iedereen anders is. Daarenboven hangt deze ervaring sterk samen met de tolerantiedrempel van individuen en van de buurt.¹⁹⁶ O.i. kan men zich de vraag stellen of de criminalisering van dagdagelijkse handelingen niet juist leidt tot een daling van het tolerantieniveau?

Daar waar criminaliteit een *objectief* gegeven is - begrensd door het strafwetboek - is het begrip overlast van *subjectieve* aard. De rechtszekerheid komt hierdoor in het gedrang en willekeur loert om de hoek.

¹⁹² Wetswijziging van de Nieuwe Gemeentewet van 17 juni 2004

¹⁹³ 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 van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (B.S., 21 januari 2005)

¹⁹⁴ art. 135, §2 NGW

¹⁹⁵ GROENEN, A. en GOETHALS, J., "Over overlast gesproken. Van spraakverwarring naar een integrale aanpak", *Politiejournaal-Politieofficier* 2005, 3, 4-10.

¹⁹⁶ LIGA VOOR MENSENRECHTEN VZW, *'Lokaal veiligheidsbeleid: evaluatie, bedenkingen en aanbevelingen*, 2006, 17p.

Samengevat kan gesteld worden dat het definiëren van een containerbegrip¹⁹⁷ zoals ‘overlast’ geen gemakkelijke opdracht is. Toch blijkt een alles of niets verhaal geen optie en wordt bijgevolg een vage definitie verkozen boven geen definitie. Volgens tegenstanders houdt dit een gevaar van willekeur en subjectiviteit in. Voorstanders prijzen dan weer de flexibiliteit ervan. Een afdoend antwoord op wat precies onder ‘overlast’ wordt verstaan bestaat niet. Voorlopig lijken beleidsmakers tevreden met de vrijheid die ze krijgen wat de invulling ervan betreft. Of de definiëring overeenstemt met de feiten die burgers echt als overlast beschouwen en ervaren, is nog maar de vraag.

Een limitatieve lijst¹⁹⁸ van gedragingen, die vatbaar zijn voor een administratieve sanctie, kan o.i. een meerwaarde zijn voor de gemeenten én de burgers. Gemeenten kunnen uit deze limitatieve lijst kiezen welke gedragingen zij zullen opnemen in hun lokale politieverordening en sanctioneren met een gemeentelijke administratieve sanctie. Zo blijven steden en gemeenten (1) hun autonomie behouden, (2) kan er gedifferentieerd worden, (3) wordt er ‘maatwerk’ toegelaten, (4) behoudt men de aandacht voor het contextgebonden kenmerk van ‘overlast’ en (5) laat men toe om specifiek per gemeente rekening te houden met de plaatselijke noden.¹⁹⁹ Daarnaast dient er ook een limitatieve lijst te zijn met gedragingen die nooit als ‘overlast’ kunnen worden beschouwd en logischerwijs nooit in aanmerking kunnen komen voor een gemeentelijke administratieve sanctie. Bovendien moet de lijst flexibel genoeg zijn om te kunnen inspelen op recente fenomenen en ontwikkelingen. Hierbij kan gedacht worden aan een periodieke evaluatie van de lijst. Aan de hand van deze evaluatie kan worden nagegaan of de lijst dient te worden aangepast of aangevuld.

5.2. De doelstelling van de wetgever

5.2.1. Ontlasting van de parketten

Een van de doelen van de wetgever voor de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties was: het ontlasten van het parket door de bevoegdheden voor de beteugeling van lokale overlastfenomenen door te schuiven naar de steden en de gemeenten. De beperkte middelen van het parket zouden hierdoor efficiënter kunnen worden ingezet. De doelstelling roept twee vragen op: (1)

¹⁹⁷ DEVROE, E., "Overlast: containerbegrip voor onbegrip?", *De orde van de dag* 2003, 3-6.

¹⁹⁸ Een limitatieve lijst is een bruikbare werkwijze, in Nederland maakt men al jaren gebruik van een limitatieve lijst van overlastfenomenen. De lijst werd samengesteld op basis van vier criteria: 1) het moet gaan om een gedraging die zich afspeelt in een openbare ruimte, 2) de feiten moeten geschikt zijn voor een bestuurlijke handhaving. Het dient te gaan om feiten met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft. 3) Er mag geen sprake zijn van ‘gevaarzettend karakter van de feiten’ want dan is enkel een strafrechtelijk optreden gepast, 4) het mag een gedraging zijn waarbij het risico op escalatie erg groot is of waarbij een politieoptreden gewenst is. MULLER E.R., MICHIELS F.C.M.A., *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, p.366

¹⁹⁹ Vijf standpunten van het VVSG ter verdediging van het vaag omschreven begrip ‘overlast’. Het gesprek met VVSG vond plaats in het kader van een stage bij de vzw Liga voor Mensenrechten.

Hoe kan er sprake zijn van ontlasting van de parketten indien de overlastdossiers stelselmatig geseponeerd worden? en (2) Slaagt dit nieuwe handhavingsapparaat er in om de parketten te ontlasten?

In 2004 werden in eerste instantie enkele inbreuken op de strafwet gedepenaliseerd. In de praktijk bleek het toepassingsgebied van de GAS-wet namelijk te beperkt te zijn, doordat de meeste vormen van kleine criminaliteit of overlast al door een wet of decreet strafbaar werden gesteld. In 2005 kwam er al snel een reparatiewet.²⁰⁰ Deze wet hervormde de meeste gedepenaliseerde strafwetsinbreuken tot zogenaamde ‘gemengde inbreuken’.²⁰¹

Doordat het parket voor de categorie ‘zware gemengde inbreuken’ nog steeds actief moet handelen, kan men zich de vraag stellen of het doel van de wetgever wel bereikt wordt. Het parket moet immers voor dergelijke inbreuken steeds expliciet groen licht geven aan de steden en gemeenten alvorens deze kunnen overgaan tot het opleggen van een administratieve sanctie. De facto komt er dus een taak bij voor de parketmagistraat, want voor elke diefstal die hij doorgaans zou seponeren, moet hij nu telkens de overweging maken of een administratieve sanctie niet beter geschikt is.

Daarenboven is het parket “verplicht” om voorrang te geven aan relatief onbelangrijke zaken, want indien het parket geen beslissing neemt binnen de twee maanden kan de gemeente geen administratieve boete meer opleggen.²⁰²

Hieruit blijkt dus bijgevolg dat de uiteindelijke finaliteit niet wordt verwezenlijkt. Het lijkt er echter sterk op dat de eigenlijke finaliteit van de wetgever er in bestond de steden en gemeenten meer gezag over het lokale veiligheidsbeleid te geven.

5.2.2. Verminderen van het gevoel van straffeloosheid

Zoals hoger vermeld²⁰³ was het tweede doel van de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, het tegengaan van het gevoel van straffeloosheid bij de burger.

Men kan naast het begrip overlast ook de noodzaak tot bestraffing ervan en de beheersbaarheid ervan in vraag stellen. Voor de GAS werden met betrekking tot overlast andere strategieën toegepast, die eveneens de leefbaarheid van steden en gemeenten tot doel hadden. Zo werd preventie, bemiddeling en gedogen eerder dan repressie naar voren geschoven. Of repressieve maatregelen overlast zullen

²⁰⁰ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

²⁰¹ Gemengde inbreuken zijn bepaalde gedragingen uit het Strafwetboek die toch strafbaar zijn met een administratieve sanctie.

²⁰² SCHUERMANS, F, Gemeentelijke administratieve sanctie en gewapend bestuursrecht: Naar een embryo van bestuurlijke parketten, 2005. In: SANTENS, M., (eds.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge: Die Keure, 2008, p 21-65

²⁰³ *Supra*, p. 23

doen verdwijnen of zelfs beheersbaar zullen maken, is nog meer de vraag. Het gevoel van straffeloosheid bij de burgers kan misschien verminderen door het opleggen van administratieve sancties. Maar wat doet men met het onveiligheidsgevoel bij de burgers? Dat gevoel blijft immers bestaan omdat de oorzaak niet wordt aangepakt.

5.3. Bemiddelingsprocedure

De gemeentelijke bemiddelingsprocedure schiet momenteel te kort op een heleboel vlakken.

Ten eerste bepaalt de Nieuwe Gemeentewet dat de gemeenteraad een reglement betreffende de bemiddeling enerzijds moet uitwerken voor minderjarigen en anderzijds *kan* uitwerken voor meerderjarigen. Hierdoor krijgen de gemeenten en steden enorme vrijheid in het bepalen van de vorm van de bemiddelingsprocedure. Het is echter aangewezen om op federaal niveau een algemeen kader uit te werken en op te leggen, zeker wat betreft het verloop van de bemiddelingsprocedure. Het kader mag echter niet te strak zijn zodat het nog enige flexibiliteit voor de steden en gemeenten toelaat.

Ten tweede legt de wet niet vast wie als bemiddelaar kan optreden. Steden en gemeenten kunnen nu zelf beslissen aan welke criteria een bemiddelaar of een bemiddelingsdienst dient te voldoen. Aangezien de bemiddeling een kans biedt aan de betrokken partijen om samen tot een oplossing te komen in een conflict, is het uiterst belangrijk dat de bemiddelaar over een aantal basisvaardigheden en inzichten beschikt.²⁰⁴ Een verplichte voorafgaande opleiding is hiervoor de oplossing bij uitstek. Het is belangrijk dat de gemeentelijke bemiddelaars tijdens deze vorming de nodige technieken aanleren en visies leren ontwikkelen, ...

Ten derde en samenhangend met het voorgaande, moet de neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bemiddelaar worden gegarandeerd en dit ten opzichte van alle betrokkenen. Indien dit niet wordt gewaarborgd, is het onmogelijk om een degelijke bemiddeling uit te voeren. Momenteel leidt dit tot absurde situaties: wanneer een gemeente het slachtoffer wordt van, of schade leidt door een overtreding, is het niet ongebruikelijk dat een gemeentelijk ambtenaar optreedt als bemiddelaar. Bovendien sluit de wet strikt genomen niet uit dat gemeentelijk sanctionerende ambtenaren²⁰⁵ ook instaan voor de bemiddeling. Men mag de gevolgen hiervan niet onderschatten, overtreders kunnen hierdoor bijvoorbeeld meer druk voelen om in een bemiddeling te stappen of om in te stemmen met een bemiddelingsovereenkomst.²⁰⁶ Om de onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid te verzekeren kan gedacht worden aan onafhankelijke diensten of personen die ervaring hebben met bemiddelingsprocedures.

²⁰⁴ VERBEEK M., VAN HEDDEGHEM K., e.a., *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea, 2005, losbl.

²⁰⁵ Sanctionerend ambtenaar is een gemeentelijke ambtenaar die bevoegd is voor het opleggen van administratieve geldboetes

²⁰⁶ *Ibid*, losbl.

Ten vierde mag het uitwerken van een goedwerkende bemiddelingsprocedure niet worden onderschat. Het is niet altijd een gemakkelijke opdracht voor kleine of weinig kapitaalkrachtige gemeenten of steden. Vermits een bemiddeling veel voordelen kan bieden voor het slachtoffer, de dader en de gemeente, en het ook verplicht is voor minderjarigen, is een goed uitgebouwde bemiddelingsprocedure essentieel. Een oplossing voor kleine of weinig kapitaalkrachtige steden en gemeenten kan een intergemeentelijke samenwerking zijn.

Ten slotte is er nergens vastgelegd wie aanwezig moet of kan aanwezig zijn bij een bemiddeling.²⁰⁷ Dit impliceert dat de gemeenteraden of zelfs de bemiddelaars vrij kunnen beslissen wie aan de bemiddeling deelneemt. Samen met het uitwerken van een wettelijk kader voor de bemiddelingsprocedure is het aangewezen om wettelijk vast te leggen welke betrokkenen aanwezig moeten of mogen zijn bij een bemiddeling.

5.4. Nood aan wetenschappelijk onderzoek

Steeds meer gemeentebesturen maken gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties. GAS zit duidelijk in de lift en bovendien staat er een uitbreiding en herwerking van de GAS-wetgeving voor de deur. Naar aanleiding hiervan kan een evaluatie van de toepassing en de effecten van de gemeentelijk administratieve sancties nuttig zijn. Regelgeving kan een sturende werking bieden, maar de regelgeving moet van tijd tot tijd worden getoetst. Indien de regelgeving haar doel voorbijschiet, moet er ingegrepen worden.²⁰⁸

Momenteel is er geen de(r)gelijk recent wetenschappelijk onderzoek voorhanden. Integendeel, er heerst grote onduidelijkheid over de effectiviteit van het GAS-beleid en –wetgeving. Met een administratieve sanctie gaat men er bijvoorbeeld van uit dat de betrokkene zijn gedrag zal aanpassen omwille van de opgelegde sanctie. Maar zorgt een penalisierend systeem voor een gedragsaanpassing? Er wordt ingezet op meer repressie, maar zonder bewijs dat die repressie doeltreffend werkt.

Men kan zich afvragen waar de beleidsmakers zich op steunen om komende wijzigingen en uitbreidingen door te voeren? Het is onlogisch om een bestaande wet uit te breiden en te hervormen, zonder voorafgaande evaluatie. Een grondige evaluatie is dus meer dan wenselijk.

5.5. Registratieplicht

Gemeentelijke administratieve sancties moeten niet enkel gezien worden als een manier om ‘overlast’ of ‘kleine criminaliteit’ te sanctioneren. Het kan daarnaast een nuttig middel zijn om het beleid te evalueren en het beleid op deze bevindingen af te stemmen. Door middel van een evaluatie op lokaal

²⁰⁷ VERBEEK M., VAN HEDDEGHEM K., e.a., *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea, 2005

²⁰⁸ VOETEN, S. *Als het regent in Brussel... GAS-boetes*. <http://www.samvoeten.be/opinie/115>. Geraadpleegd op 20/04/2013

niveau kunnen pijnpunten in het lokaal beleid worden blootgelegd. Het is aangewezen om lokaal een registratieplicht in te voeren. Voor ieder opgelegde GAS-sanctie kan bijvoorbeeld worden bijgehouden waar en in welke vorm overlast werd vastgesteld. Op periodieke tijdstippen kan men deze gegevens onderwerpen aan een evaluatie. Deze evaluatie kan aangeven waar het fout loopt. Steden en gemeenten kunnen hun beleid hieraan aanpassen, om zo gericht op te treden.

5.6. Waterbedeffect

Als men op één buurt of wijk focust, bestaat het gevaar dat men daar (tijdelijk) het “probleem” oplost, maar dat het probleem zich verplaatst naar een andere buurt of wijk. Dit verschijnsel wordt ook aangeduid met de metafoor ‘waterbedeffect’: het uitoefenen van druk op een plek leidt tot een daling op de plek zelf maar tot een stijging elders, en het totale volume blijft uiteindelijk gelijk. Bij verplaatsing worden andere locaties dus de dupe van een “effectieve maatregel” tegen “overlast” in de oorspronkelijke “probleemzone”.²⁰⁹

Lokale overheden focussen zich dus enkel op het beperken van de gelegenheid tot het creëren van overlast. Maar het struikelblok blijft dat men met dergelijke maatregelen het probleem niet structureel aanpakt.

Een evaluatie van het GAS-beleid kan waardevol zijn om na te gaan of het opleggen van administratieve sancties een waterbedeffect teweegbrengt.

Naar onze mening valt een preventieve en structurele aanpak te verkiezen boven een repressieve (tijdelijke) symptoombestrijding. Voorbeelden hiervan zijn sociale of (her)opvoedende projecten. Ook kan men door wijzigingen in de infrastructuur een heleboel problemen voorkomen. Steden en gemeenten kunnen bijvoorbeeld beter investeren in ruimtes of plaatsen waar jongeren hun vrije tijd kunnen doorbrengen. Of men kan verkiezen een jeugdhuis niet in een residentiële woonwijk in te planten om zo reeds geluidsoverlast tegen te gaan. Het installeren van vuilnisbakken op strategische plaatsen kan een oplossing bieden tegen sluikestoters. Voldoende (gratis) openbare sanitaire voorzieningen kunnen wildplassen tegen gaan.²¹⁰ Deze initiatieven zijn niet volledig sluitend, maar hebben een veel kleiner risico op uitsluiting.

²⁰⁹ BERNASCO, W., H. ELFFERS & G. BRUINSMA, ‘Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit’. *Tijdschrift voor Criminologie* 48-3, 2006 p.243-258.

²¹⁰ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, “Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbrii”, in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

5.7. Nood aan afstemming en uniformiteit

Het is tevens opportuun om via overleg te komen tot enige uniformiteit in de politieverordeningen. Dit overleg kan interlokaal, -regionaal, -provinciaal gebeuren. Hierbij mag geen afbreuk gedaan worden aan de autonomie van de steden en gemeenten. Er moet immers kunnen ingespeeld worden op de noden en de behoeften van een regio. Met regio wordt bedoeld: meerdere (deel)gemeenten of steden. Dat het beleid verschilt van wijk tot wijk is o.i. nonsens.

Door uniformiteit schep je duidelijkheid. Voor de burger blijft het op die manier duidelijk welke gedragingen al dan niet strafbaar zijn in een bepaalde regio. Gedrag dat in de ene gemeente wordt getolereerd, kan in een andere gemeente bestraft worden. Hoe weet de burger nog hoe hij zich moet gedragen? Door het creëren van uniformiteit en afstemming worden situaties vermeden die kunnen leiden tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

In de Nieuwe Gemeentewet en tevens in het regionale Gemeentedecreet²¹¹ wordt duidelijk bepaald dat het politiereglement moet worden bekend gemaakt door middel van een aanplakkingsbrief. De aanplakbrief moet gedurende minimaal 20 dagen aangeplakt blijven en er moet vermeld worden waar de volledige tekst kan worden geraadpleegd.²¹² Het politiereglement treedt in werking 5 dagen na de bekendmaking, tenzij het anders werd bepaald.²¹³ Toch lijkt het aangewezen om de burger extra te informeren. Zeker omdat de gemeentelijke administratieve sancties een sanctiemiddel is waar iedereen zich aan blootstelt. Dit kan aan de hand van bijvoorbeeld het lokale infokrantje, informatiefolders, lokale pers,... Het is ook aangewezen dat het politiereglement raadpleegbaar is via de website van de gemeente. Voor burgers die niet over internet beschikken moet er ook een versie ter inzage liggen op het gemeentehuis. Ten slotte is het ook aan te raden om het politiereglement te bundelen in één overzichtelijk document.

De gemeentelijke administratieve sancties moeten bovendien aangewend worden als *ultimum remedium*. Idealiter zouden eerst enkele preventieve en sensibiliserende stappen moeten ondernomen worden, vooraleer men overgaat tot het opleggen van een administratieve sanctie.

6. Besluit

Samengevat hebben de gemeenten sinds 1999 een uitgebreide bevoegdheid gekregen inzake de aanpak van overlast. Ze kunnen zelf beslissen welke gedragingen ze als overlast beschouwen én door middel van administratieve sancties zelf bestraffen. Bovendien komt dit ook ten goede aan de gemeentekas. Kortom: gemeenten hebben de gehele bestuurlijke rechtsketen in handen. Gemeenten lijken hier zelf

²¹¹ Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 31 augustus 2005)

²¹² Artikel 186 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 31 augustus 2005)

²¹³ Artikel 187 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 31 augustus 2005)

ook heel tevreden mee. Steeds meer gemeentebesturen maken immers gebruik van de GAS. Volgens cijfers van de VVSG pasten in augustus 2012 reeds 83,21 % van de Vlaamse gemeenten GAS toe²¹⁴. Bovendien geven enkele gemeenten aan dat ze bezig zijn met het uitwerken van een GAS-reglement of dat het op de agenda staat. *“Het al dan niet toepassen van GAS staat als te bespreken punt op de komende gemeenteraadszitting.”*²¹⁵ Ondanks tegenstand uit verschillende hoeken, lijken de GAS volledig ingeburgerd. Meer nog, volgens de huidige regering is het GAS-systeem aan een volgende optimalisering toe.

²¹⁴ VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN, *Vlaamse gemeenten bestrijden samen overlast*, 2011, <http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Pages/WelkomGAS.aspx> Geraadpleegd op 24/04/2013

²¹⁵ In het kader van een stageopdracht, van februari 2012 tot mei 2012, bij de Liga voor Mensenrechten werd een bevraging gedaan onder enkele Vlaamse steden en gemeenten. De bevraging werd opgesplitst in twee delen. In het eerste deel werd een brief verstuurd naar een tiental Vlaamse steden en gemeenten die de gemeentelijke administratieve sancties toepassen. Meer bepaald werd gevraagd naar (1) het aantal opgestarte GAS-procedures ten aanzien van meerderjarigen, (2) het aantal opgestarte GAS-procedures ten aanzien van minderjarigen en (3) het aantal ingestelde beroepsprocedures. In het tweede deel werd een brief verstuurd naar een tiental Vlaamse steden en gemeenten die de GAS-wetgeving (nog) niet toepassen en werd gevraagd welke de redenen zijn voor de niet-toepassing, of gebruik wordt gemaakt van alternatieven en of wordt overwogen om in de toekomst de GAS-wet alsnog toe te passen.

HOOFDSTUK 3. INZICHTEN EN BEVINDINGEN UIT BUITENLANDS- EN BINNENLANDS (EMPIRISCH) ONDERZOEK

De aandacht voor overlast en meer bepaald antisociaal en overlastgenererend gedrag van de jeugd blijkt geen lokaal fenomeen te zijn. Wereldwijd stijgt de bezorgdheid hieromtrent, net zoals de reactie hierop door middel van een bonte verzameling aan sanctiemiddelen.²¹⁶ Hier zal kort een overzicht gegeven worden van de inzichten en bevindingen uit het binnenlands en buitenlands (empirisch) onderzoek. Meer bepaald zal kort ingegaan worden op bestaande strategieën ten aanzien van antisociale jongeren in de westerse samenleving. Vervolgens zal ingegaan worden op de inzichten en bevindingen uit Belgisch onderzoek. Ondanks het feit dat er veel gedebatteerd wordt over GAS, ontbreekt het in België aan empirisch onderzoek naar de perceptie van jongeren die een GAS opgelegd kregen. Ten slotte zullen de belangrijkste bevindingen worden toegelicht die naar voor kwamen uit Brits empirisch onderzoek. De resultaten uit het eigen kleinschalig empirisch belevingsonderzoek zullen teruggekoppeld worden aan deze bevindingen in 'Hoofdstuk 5. Onderzoekresultaten'²¹⁷.

1. Internationale strategieën

Een verandering in het kindbeeld en een stijgende intolerantie ten aanzien van de jeugd is niet enkel waar te nemen in België. Ongerstheid over jongeren, overlast en criminaliteit heeft zich de laatste jaren verspreid over de verschillende werelddelen. In de westerse landen kan een tweezijdige reactie hierop worden waargenomen. Enerzijds zijn er repressieve en bestuurlijke strategieën en anderzijds minder punitieve en welzijnsgerichte strategieën. In de eerste categorie van strategieën kan een verschuiving worden opgemerkt van *penal welfarism* naar een *law and order*-ideologie. Landen zoals de Verenigde Staten, Engeland en Wales passen dergelijke strategieën toe. Deze landen worden gekenmerkt door een neoliberale politiek en een sterke individualisering. Deze twee factoren leiden tot uitsluitende strategieën ten aanzien van jongeren in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië.

Corporatistische samenlevingen, zoals Frankrijk en Duitsland of sociaaldemocratische landen als Zweden en Finland kunnen gecategoriseerd worden in de welzijnsgerichte en preventieve strategieën. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een samenspel van de heersende culturele, politieke en economische ideologie in een samenleving, de publieke opinie en attitudes op beleidsniveau ten aanzien van jongeren meebepalen en sturen.²¹⁸

²¹⁶ DEUCHAR, R., "It's Just Pure Harassment... As If It's a Crime to Walk in the Street': Anti-social Behaviour, Youth Justice and Citizenship - The Reality for Young Men in the East End of Glasgow", *Youth Justice* 2010, 10, 258-274

²¹⁷ *Supra*, p. 68-107

²¹⁸ *Ibid*, p. 258-274

2. Inzichten en bevindingen Belgisch empirisch onderzoek

Zoals eerder aangehaald ontbreekt het in België aan wetenschappelijk onderzoek betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Sommige wetenschappers hebben het echter wel aangedurfd om de implementatie en toepassing van GAS na te gaan of om de totstandkoming uitvoerig te beschrijven en te becommentariëren²¹⁹. Onderzoek naar de evaluatie van GAS lijkt men echter te schuwen. Net zoals onderzoek dat specifiek ingaat op de beleving van GAS door zowel volwassenen als minderjarigen ontbreekt.

3. Inzichten en bevindingen uit Brits empirisch onderzoek: Anti-social Behaviour Orders

Aangezien het in België ontbreekt aan wetenschappelijk onderzoek naar de beleving en perceptie van jongeren ten aanzien van GAS, werd beroep gedaan op de internationale literatuur. Vermits de Britse Anti-social Behaviour Orders (ASBO) bijna gelijktijdig werden ingevoerd als de gemeentelijke administratieve sancties, als lokale handhavingsinstrumenten om overlast en antisociale gedragingen aan te pakken, werd geopteerd om een literatuurstudie te doen naar de belangrijkste bevindingen en inzichten die naar voren kwamen uit belevingsonderzoeken met betrekking tot ASBO's. Eerst zal kort het ASBO-systeem toegelicht worden. Er zijn belangrijke verschillen op te merken tussen beiden instrumenten, daar zal onder punt 3.2. kort bij worden stilgestaan. Ten slotte zullen de belangrijkste inzichten en bevindingen uit Brits empirisch onderzoek worden gepresenteerd. In hoofdstuk 5 worden de resultaten die naar voren kwamen uit het eigen kleinschalig belevingsonderzoek, in het licht geplaatst van de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk.

3.1. ASBO's in een notendop

ASBO's werden door New Labour geïntroduceerd in de Crime and Disorder Act van 1998.²²⁰ Eerder, met name in 1995, had New Labour al een discussienota 'A Quiet Life' gepubliceerd, met als ondertitel 'Tough Action on Criminal Neighbours'. Hierin kaartten ze de enorme ontevredenheid van de politie, lokale autoriteiten, parlementsleden, etc. aan over de omvang en de snelheid van de bestaande procedures om antisociale gedragingen aan te pakken. In de nota sprak men nog over de 'Community Safety Order', maar ongeveer drie jaar later werd dit omgedoopt tot de 'Anti-Social Behaviour Order', in New Labour's eerste meesterstuk op het vlak van het strafrechtelijk beleid en criminaliteit, de Crime and Disorder Act.²²¹ Het invoeren van de ASBO's werd mogelijk doordat in 1997 New Labour aan de macht kwam. De centrumlinkse partij kon voor het eerst in achttien jaar de

²¹⁹ Supra, p. 8-9

²²⁰ HEWITT, D., "Bovvered? A legal perspective on the ASBO", *Journal of Forensic and Legal Medicine* 2007, 14, 355-363.

²²¹ MACDONALD, S., "A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO's Definition of "Anti-Social Behaviour"", *Modern Law Review* 2006, 69, 183-213.

conservatieve partij verslaan.²²² Tijdens de regeringsjaren van New Labour werd de aanpak van overlast een prioriteit. De ASBO's werden reeds aan enkele wijzigingen onderworpen om de efficiëntie en effectiviteit te verhogen. De 'Coalition Government'²²³ lijkt deze tendens nu te willen voortzetten, mits enkele aanpassingen worden doorgevoerd.

Groot-Brittannië kampt al jaren met ernstige samenlevingsproblemen in bepaalde woonwijken, zogenaamde *slink estates*. Daarenboven is er een zekere onmacht, of vaak ook onwil, vanuit het kamp van de (lokale) overheden, om in duurzame oplossingen voor sociale problemen te investeren. Dit verklaart deels waarom de aanpak van 'antisociale gedragingen' reeds van bij het begin van de legislatuur van New Labour hoog op de politieke agenda stond. De ontwikkeling van het ASBO-systeem moet aldus tegen deze achtergrond geplaatst worden.²²⁴

De ASBO's worden geregeld in art. 1 van het Crime and Disorder Act van 1998²²⁵. ASBO's moeten, na het verzamelen van bewijzen van antisociaal gedrag, worden aangevraagd bij de lokale rechtbank door een *relevant authority*. Hieronder worden verstaan: het stadsbestuur, een politieofficier van de lokale politie, de korpschef van de British Transport Police Force; of een persoon geregistreerd als *social landlord*²²⁶. Zowel justitiële diensten als sociale diensten kunnen met andere woorden aanvragen doen. Verzoeken van individuen of maatschappelijke organisaties zijn uitgesloten. Dit zorgt voor een belangrijke filter én houdt een bescherming tegen eigenrichting in.²²⁷

Aanvragen voor ASBO's kunnen worden ingediend tegen kinderen ouder dan 10 jaar²²⁸. Jongeren werden in eerste instantie niet gezien als de doelgroep voor ASBO, maar in de praktijk zijn ze de laatste jaren wel uitgegroeid tot de dominante doelgroep, aldus HUNTER.²²⁹

Eens aangevraagd, kan een ASBO enkel ingewilligd worden indien voldaan wordt aan volgende voorwaarden: "*that the person has acted in an anti-social manner, that is to say, in a manner that is caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself.*" Een belangrijke bijkomende voorwaarde is dat een ASBO noodzakelijk is om mensen te beschermen tegen verder antisociaal gedrag.²³⁰

Een ASBO komt neer op: 'op maat gemaakte' voorwaarden die een verbod kunnen inhouden om bepaalde gedragingen te stellen of een verbod om bepaalde plaatsen of ruimtes te betreden. Deze

²²² LIPPENS, R., "Aan de Grens van het Sociale: ASBO's in het Verenigd Koninkrijk", *Panopticon* 2006, 2, 68-74.

²²³ The Conservative/Liberal Democrat coalition

²²⁴ *Ibid*, p. 68-74

²²⁵ Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1,(1A)

²²⁶ Dit zijn ontwikkelaars-verhuurders van woningen in sociale woonwijken

²²⁷ HEWITT, D., "Bovvered? A legal perspective on the ASBO", *Journal of Forensic and Legal Medicine* 2007, 14, 355-363.

²²⁸ Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1,(1)

²²⁹ HUNTER, C., "The changing legal framework: from landlords to agents of social control", in FLINT, J. (ed.), *Housing and Anti-social Behaviour: Perspectives, Policy and Practice*, Bristol, Policy Press, 2006.

²³⁰ Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1,(1)(a) en (b)

voorwaarden worden voor minimum twee jaar opgelegd.²³¹ Indien de betrokkene de opgelegde voorwaarden niet naleeft of overtreedt “*without reasonable excuse*”²³² riskeert hij het om een strafrechtelijke sanctie, zelfs een gevangenisstraf, op te lopen. ASBO’s zijn hierdoor hybride en dit is uiterst controversieel. Ten slotte kan de ASBO tijdens de eerste twee jaar slechts ongedaan gemaakt worden mits beide partijen ermee instemmen. Na twee jaar kan de aanvrager of de beklaagde vragen om de ASBO te wijzigen of ongedaan te maken.²³³

Het doel van elke opgelegde voorwaarde moet beschermend en preventief, in plaats van punitief, zijn. Hierdoor hoeven de voorwaarden niet beperkt te blijven tot het gedrag dat voorwerp uitmaakte van de ASBO. Waardoor de breedte en de vindingsrijkheid van de voorwaarden enkel beperkt wordt door de fantasie van degenen die ze opleggen. Zo mag bijvoorbeeld een DJ die een illegaal radiostation bezat op de hoogste verdieping van een appartementsgebouw, geen enkel gebouw van vier of meer verdiepingen hoog meer betreden. Daarenboven blijken de voorwaarden ook vaak inadequaat geformuleerd te zijn, waardoor ze ongepast, onpraktisch en onuitvoerbaar zijn.²³⁴

Kortom: ASBO’s lijken, net als GAS, ondanks alle kritiek, niet meer weg te denken uit het beleid ten aanzien van overlast. Sinds de jaren 90 wordt er geijverd voor hét middel tegen antisociale en overlastgenererende gedragingen. Deze tendens lijkt zich overigens te willen voortzetten. De aanpak van overlast is en blijft een veel besproken onderwerp.

3.2. De belangrijkste verschillen tussen GAS en ASBO’s

Hier worden kort de belangrijkste verschillen tussen het GAS- en ASBO-systeem opgesomd. Hierbij is het van belang op te merken dat deze opsomming is niet exhaustief. Het betreft slechts een opsomming van de meest uitgesproken verschillen tussen GAS en ASBO die naar voren kwamen uit de literatuurstudie.

Het eerste verschil betreft het feit dat ASBO’s moeten worden aangevraagd door lokale autoriteiten en worden uitgevaardigd door de lokale rechtbank. Daar staat tegenover dat in België de gemeenten over de autonomie beschikken om zelf GAS vast te stellen en op te leggen.

Ten tweede kunnen ASBO’s opgelegd worden aan kinderen ouder dan 10 jaar. GAS kunnen voorlopig enkel opgelegd worden indien de minderjarige de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. Een leeftijdsverlaging naar 14 jaar staat echter voor de deur. De gemeenten die dit wensen zullen in de

²³¹ Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1, (1B)(7)

²³² Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1,(1B)(10)

²³³ Crime and Disorder Act 1998, Part I: Prevention of crime and disorder, Chapter I: England and Wales; 1,(8)

²³⁴ HEWITT, D., "Bovered? A legal perspective on the ASBO", *Journal of Forensic and Legal Medicine* 2007, 14, 355-363.

toekomst GAS ook op minderjarigen vanaf 14 jaar kunnen toepassen. Ondanks het feit dat de Belgische wetgeving in belangrijke waarborgen voor jongeren voorziet (bijstand, verplichte bemiddeling, etc.) bestaat er toch een grote tegenstand tegen de leeftijdsverlaging. Verschillende (jeugd)organisaties drukken hun bezorgdheid uit over de zogenaamde breuk met de visie in het jeugdbeschermingsrecht. De jeugdbeschermingswet van 1965 voorziet namelijk in aparte maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding. Administratieve geldboetes horen volgens hen niet thuis in dit rijtje. Niettemin kan gesteld worden dat het gebruik van GAS ten aanzien van jongeren meevalt. In Groot-Brittannië worden jongeren daarentegen gezien als dé doelgroep van ASBO's.

Een ASBO komt neer op: 'op maat gemaakte' voorwaarden die voor minimum twee jaar een verbod kunnen inhouden om bepaalde gedragingen te stellen of een verbod om bepaalde plaatsen of ruimtes te betreden. In België bestaan dergelijke voorwaarden niet. Gemeenten kunnen voorlopig enkel geldboetes, een administratieve schorsing of een intrekking van vergunningen of een tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting bevelen.

Ten slotte kan de overtreding van een ASBO – die een administratieve sanctie is - leiden tot een strafrechtelijke sanctie. Vermits een GAS-boete geen voorwaarden oplegt, kunnen die ook niet worden overtreden. Het recidiveren kan enkel bestraft worden met een hogere sanctie. Bovendien kunnen gemeenten slechts een burgerlijke procedure tot invordering van de geldboete instellen, wanneer de overtreder niet betaalt.

3.3. Bevindingen empirisch onderzoek

Ook in Groot-Brittannië is wetenschappelijk empirisch onderzoek naar de perceptie van jongeren die onderworpen werden aan een ASBO gelimiteerd.²³⁵ MCINTOSH spreekt zelfs van een bijna totale afwezigheid van empirisch onderzoek vanuit het perspectief van de antisociale jongeren, in zowel de wetenschappelijke als grijze literatuur. Dit is zeer tegenstrijdig, daar de ASBO's vooral minderjarigen viseren. Jongeren zijn prominent aanwezig op de politieke *Anti-social Behaviour*-agenda. Dit leidt er zelfs toe dat het probleem van het antisociaal gedrag wordt gezien als een synoniem voor het probleem van de antisociale jeugd.²³⁶ Bovendien heeft dit tot gevolg dat "*Anti-social behaviour has become a convenient peg on which to hang generalised prejudices about young people and their activities which make restrictive policies popular*" (Burney, 2005:67).

Hieronder zullen de bevindingen uit vijf onderzoeken worden weergegeven. Eerst wordt een korte inhoud van de onderzoeken geschetst en afsluitend wordt een geïntegreerd overzicht gegeven van alle

²³⁵ BROWN, K., "Beyond 'Badges of Honour': young people's perceptions of their anti-social behaviour orders", *People, Place & Policy Online* 2011, 5, 12-24

²³⁶ MCLINTOSH, B., "ASBO youth: rhetoric and realities", in SQUIRES, P. (ed.), *ASBO nation : the criminalisation of nuisance*, Bristol, Policy Press, 2008.

inzichten en bevindingen. Er dient echter opgemerkt te worden dat enkel de bevindingen die relevant zijn voor deze masterproef zullen worden belicht.

3.3.1. Onderzoeksresultaten vijf Britse onderzoeken

3.3.1.1. ASBO youth: rhetoric and realities – Brian MCINTOSH²³⁷

MCINTOSH voerde een onderzoek naar de *Anti-social Youth*.²³⁸ Hij deed een casestudie bij twee jongeren en analyseerde de resultaten met de nodige voorzichtigheid. De drijfveer voor zijn onderzoek is voornamelijk het feit dat empirisch onderzoek, dat zich focust op de perspectieven van de antisociale jongeren met betrekking tot hoe zij dergelijk lokaal handhavingsapparaat waarnemen, buitengewoon schaars is. Het onderzoek vond plaats in Wales, Groot-Brittannië. Er werden twee semigestructureerde interviews afgenomen. De onderzoeker begint zijn onderzoeksrapport met een uitgebreide beschrijving van de biografieën van de respondenten. Volgens MCINTOSH geeft dit belangrijke inzichten, die van toepassing kunnen zijn om de reacties op en de visies ten aanzien van de ASBO's die werden opgelegd, te begrijpen. Nog belangrijker is dat de achtergrondinformatie de socio-economische omstandigheden kadert, waarmee zij vaak worden geconfronteerd. Er kan geconcludeerd worden dat deze twee jongeren allebei een *fractured background* hebben. Volgens MCINTOSH “*adds [this] credence to the observation that youths who end up being issued with an ASBO are much troubled as they are troublesome*”.²³⁹

Verder licht de onderzoeker de perceptie en de ervaringen van de jongeren, met betrekking tot de ASBO-procedure, toe in vier stappen.

Early warning letters

De eerste stap in de ASBO-procedure is een schriftelijke waarschuwing per brief. Deze brief vermeldt de inbreuk waarvoor de individuen een ASBO riskeren en waarschuwt hen voor de consequenties indien geen gevolg wordt gegeven aan deze officiële verwittiging. Uit de interviews blijkt dat beide respondenten deze waarschuwing niet *au sérieux* namen, waardoor deze waarschuwing zijn preventieve kracht verliest.

Daarnaast bleek er bij de jongeren ook verwarring te bestaan over de ASBO's als lokaal handhavingsinstrument. De *Anti-social Behaviour*-wetgeving werd als zeer complex ervaren.

The Acceptable Behaviour Contract

In tweede instantie, indien er geen gevolg gegeven wordt aan de waarschuwing, wordt een Acceptable Behaviour Contract (ABC) afgesloten. Dit is een geschreven overeenkomst met een geldigheidsduur

²³⁷ MCLNTOSH, B., "ASBO youth: rhetoric and realities", in SQUIRES, P. (ed.), *ASBO nation : the criminalisation of nuisance*, Bristol, Policy Press, 2008. 239-256

²³⁸ *Ibid.* 239-256

²³⁹ *Ibid.*, P. 244

van zes maanden tussen de overlastveroorzaker(s) en eventueel zijn of haar ouders, het gemeentebestuur, de politie, *social landlords*²⁴⁰, scholen en het lokale Youth Offending Team²⁴¹.²⁴² De overlastveroorzaker gaat vrijwillig een verbintenis aan om zich in het vervolg te gedragen²⁴³. Een ABC heeft met andere woorden tot doel de overlastveroorzakers de mogelijkheid te bieden om inzicht te verwerven in en verantwoordelijkheid te nemen voor hun overlastveroorzakende of storende gedragingen.²⁴⁴ Het ‘contract’ wordt onder dezelfde voorwaarden toegepast als deze voor het opleggen van een ASBO. Maar het grote verschil tussen beiden is dat een ABC kan opgelegd worden door de politie en de gemeente, in plaats van door de lokale rechtbank.²⁴⁵ Het opleggen van een avondklok, een verbod om bepaalde plaatsen, gebieden en wijken te betreden, in begeleiding gaan of therapie volgen, zijn voorbeelden van enkele voorwaarden. Wanneer het contract niet wordt nageleefd hangt mogelijks een ASBO boven het hoofd.²⁴⁶ Eén van de geïnterviewde jongeren gaf aan dat de ABC relatief weinig indruk op hem had gemaakt. De andere respondent had een vrij instrumentalistische visie ten opzichte van zijn ABC. Hij leek zich weinig te realiseren dat er aan de afspraken en voorwaarden, gekoppeld aan de ABC, consequenties verbonden waren. Dit is eerder tegenstrijdig vermits de gevolgen voor het overtreden van dergelijk contract niet te onderschatten zijn. Vandaar dat er mag verwacht worden dat de jongeren, die zich bevinden in het web van de ASB-regulering, op zijn minst volledig geïnformeerd zijn over de mogelijke consequenties verbonden aan het overtreden van de opgelegde sanctie. Bovendien moet de informatie overgedragen worden op maat van de jongeren.

The Anti-Social Behaviour Order

De volgende stap zijn de ASBO’s. Een ASBO kan, volgens MCINTOSH, diep doordringen in het leven van jongeren gezien hun vermogen om dagdagelijkse gedragingen strafbaar te stellen, alsook hun mogelijkheid om brede geografische beperkingen op te leggen. Evenwel is er weinig gekend over de werkelijke impact van een ASBO op de jongeren. MCINTOSH poogt om deze leemte aan de hand van dit onderzoek op te vullen.

Eén van de respondenten kreeg een ASBO opgelegd voor een periode van twee jaar waaraan twee voorwaarden verbonden waren: geografische restricties en verbodsbepalingen aangaande bepaalde overlastveroorzakende gedragingen. Zoals bij de vorige stappen kon de ASBO initieel niet voorkomen

²⁴⁰ Social landlords zijn “ontwikkelaars-verhuurders van woningen in sociale woonwijken”

²⁴¹ Youth Offending Team is samengesteld uit onder andere politiemensen, sociale diensten, het onderwijsinstanties, ... Het doel van een YOT is het begeleiden, helpen en ondersteunen van jonge delinquenten. <http://www.lawandparents.co.uk/role-youth-offending-team.html>. Geraadpleegd op 24/04/2013

²⁴² BURNEY, E., *Making People Behave: Anti-social behaviour, politics and policy*, Cullompton, Willan publishing, 2005, 208 p.

²⁴³ LIPPENS, R., "Aan de Grens van het Sociale: ASBO's in het Verenigd Koninkrijk", *Panopticon* 2006, 2, 68-74.

²⁴⁴ GOVERNMENT UK, “Report a crime or anti-social behaviour” http://www.direct.gov.uk/en/CrimeJusticeAndTheLaw/Reportingcrimeandantisocialbehaviour/DG_181715 Geraadpleegd op: 19/05/2012

²⁴⁵ LAW & PARENTS, “Acceptable Behaviour Order” <http://www.lawandparents.co.uk/abcs-acceptable-behaviour-contract.html> Geraadpleegd op: 19/05/2012

²⁴⁶ BURNEY, E., *Making People Behave: Anti-social behaviour, politics and policy*, Cullompton, Willan publishing, 2005, 208 p.

dat de jongere verder antisociaal gedrag stelde. De respondent gaf aan dat dit hoofdzakelijk kwam doordat de dreiging van een mogelijke gevangenisstraf veraf leek. Pas toen hij geconfronteerd werd met een ogenschijnlijk onmiddellijke en directe dreiging trad er een gedragsverandering op. Dit doet vermoeden dat de kans op een gevangenisstraf, bij het overtreden van een ASBO, een afschrikwekkende werking heeft. Daarnaast kan de gepercipieerde gedragswijziging wellicht ook verklaard worden door het feit dat deze respondent via een Intensive Supervision and Surveillance Programme (ISSP) bijgestaan werd in het vinden van een job en hij deze opportuniteit dreigde te verliezen door zijn persistierend overlastgenererende gedrag.

De tweede respondent kreeg als voorwaarde een contactverbod met enkele vrienden en leeftijdsgenoten opgelegd. Deze verbodsbepaling werd als heel ingrijpend ervaren door de jongere. Hij heeft de voorwaarde dientengevolge meermaals geschonden. In tegenstelling tot de eerste respondent is deze jongere er van overtuigd dat zijn voorwaarde een compleet tegenovergesteld effect teweegbracht. De jongere ervoer het naleven van de voorwaarde als zeer moeilijk, niet alleen omdat het bijna onmogelijk was voor hem om contact met zijn vrienden te (ver)mijden, maar vooral omdat de ASBO niet gold ten aanzien van al zijn vrienden. Om die redenen werd de voorwaarde als erg complex ervaren. Dit zorgde er bovendien voor dat het naleven van de voorwaarde extra bemoeilijkt werd. Door dergelijke voorwaarde ervoer de jongere deze ASBO als onredelijk en was hij er van overtuigd dat hij gedoemd was om te falen in het naleven ervan.

De gevolgen van het beleven en het percipiëren van de ASBO als onrechtvaardig mogen niet onderschat worden. Hierdoor kan, volgens MCINTOSH, de ASBO beschouwd worden als contraproductief in relatie tot het dubbelzijdig doel ervan: een gedragswijziging via responsabilisering en het bevorderen van de *community safety*. Dergelijke gevoelens en ervaringen kunnen het engagement van de jongeren om te voldoen aan de voorwaarden tenietdoen.

The ISSP

Een vierde en laatste stap is het Intensive Supervision and Surveillance Programme (ISSP) en dit wordt aanzien als een waardig alternatief voor een vrijheidsstraf en een aanvulling op een ASBO. Volgens de Home Office is de ratio ervan: “[ISSP] combines community based surveillance with a comprehensive and sustained focus on tackling the factors that contribute to a young person’s offending behaviour” (Home Office, 2003:34). In tegenstelling tot de overheersende negatieve visie ten aanzien van de ASBO’s zijn de respondenten positief over deze bijzondere vorm van extra toezicht. De jongeren zijn vol lof over de ondersteuning en begeleiding die geboden wordt met betrekking tot het zoeken van werk en het creëren van structuur in hun leven.

Kortom, MCINTOSH heeft in dit onderzoek vooral geprobeerd om inzicht te verwerven in de problemen die opduiken met de *Anti-social Behaviour*-wetgeving. Dit deed hij door te luisteren naar

de getuigenissen van twee jongeren die reeds eerder een ASBO opgelegd kregen. Zodoende heeft hij een poging gewaagd om hun perspectief in kaart te brengen en te interpreteren. Eerst werd er stilgestaan bij de verschillende achtergrondkenmerken van de jongeren in relatie tot hun antisociaal gedrag. Verder werd er gewezen op het feit dat de ASB-regeling, in het bijzonder voor de jongeren, zeer complex is. Ten slotte werd kort ingegaan op onvoorziene en onbedoelde consequenties van dergelijke sancties. Deze bevindingen tonen aan dat er nood is aan het verwerven van inzicht in de visies, belevingen en ervaringen van jongeren die in aanraking komen met het ASBO-systeem. Dergelijke inzichten en bevindingen zijn zeer belangrijk voor het ASB-beleid en zeker wat de impact en de effectiviteit ervan betreft. Bovendien kunnen de inzichten van belang zijn met betrekking tot de heersende kritieken op dit instrument. Volgens MCINTOSH moet aldus de integratie en erkenning van het perspectief van de dader, samen met empirisch onderzoek dat zich bezighoudt met het perspectief van de andere betrokken actoren - zoals slachtoffers - in de overlastbeleidsformulering, -uitvoering en -evaluatie worden gebracht. MCINTOSH merkt echter op dat *“at national policy level, however, taking the problem of ASB seriously seems to manifest itself through a populist lens rather than being grounded in a more holistic understanding of how youth ASB should be addressed”*²⁴⁷.

3.3.1.2. Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police – Adam CRAWFORD²⁴⁸

Een luik van dit onderzoek focust zich op de ervaringen en visies van jongeren die in contact kwamen met een zogenaamde *dispersal order*. Deze maatregel werd geïntroduceerd door de Britse overheid om de strijd aan te binden tegen overlast. Dit is een relevant en interessant onderzoek daar er tevens een link wordt gemaakt met *“the perceived legitimacy of the police”*²⁴⁹. Hier zal tevens enkel gefocust worden op de aspecten die relevant zijn voor deze masterproef.

Volgens CRAWFORD focust de *anti-social behaviour programme* zich in essentie op de overlastgenererende jeugd. Jongeren die samenkomen en gebruik maken van de openbare ruimte is een eeuwenoud fenomeen, maar het wordt sinds kort meer en meer gepresenteerd als een belangrijk item in het overlastverhaal. Dit is enerzijds het gevolg van de mediarepresentatie van jeugdbendes en *feral children* die de Britse straten teisteren en enkele moorden door jeugdbendes. Anderzijds werd dit aangesterkt door de resultaten van de *British Crime Survey*. Hieruit kon men afleiden dat het percentage van de Britten die rondhangende jongeren in hun buurten als een groot probleem

²⁴⁷ MCLNTOSH, B., "ASBO youth: rhetoric and realities", in SQUIRES, P. (ed.), *ASBO nation : the criminalisation of nuisance*, Bristol, Policy Press, 2008. P. 253

²⁴⁸ CRAWFORD, A., "Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police", *Youth Justice* 2009, 9(1), 5-26.

²⁴⁹ *Ibid*, p. 18

identificeren, gestegen is met bijna twee derde. Met name van 20 procent in 1992 tot 33 procent in 2006/7. Hierbij moet echter een opmerking gemaakt worden, deze cijfers zijn enkel afgenomen bij individuen die de volle leeftijd van 16 jaar bereikt hebben. Bijgevolg worden de ervaringen en visies van jongeren ten aanzien van criminaliteit en overlast volledig genegeerd. Ondanks dit is het uitgegroeid tot de belangrijkste peiling voor het begrijpen van de publieke perceptie over criminaliteit en onveiligheid en voor het informeren van zowel de beleidsvorming als evaluatiemeting.

Dispersal Powers

De artikelen 30-36 van de Anti-Social Behaviour Act van 2003 gaven de politie-eenheden van Engeland en Wales nieuwe bevoegdheden om:

- groepen van twee of meer personen te ‘verspreiden’ in buurten waar er sprake is van hardnekkig antisociaal gedrag.
- jongeren onder de 16 jaar die zich tussen 9u ’s avonds en 6 u ’s morgens in een *dispersal zone* bevinden en niet vergezeld zijn van een ouder of een verantwoordelijke volwassene naar huis te brengen.

Tot nog toe werd er door de *Home Office* nog geen enkel onderzoek naar de evaluatie van de toepassing en de impact van dispersal orders gefinancierd. Deze studie werd uitgevoerd over een periode van 12 maanden, meer bepaald van april 2006 tot maart 2007. Met betrekking tot het luik dat zich focust op de visie van de jongeren ten aanzien van de dispersal orders, werden er enquêtes afgenomen en focusgroepen georganiseerd in twee locaties, met name North Yorkshire en Outer London.

Risk and Safety

Jongeren zijn, meer dan oudere bevolkingsgroepen, kwetsbaar om slachtoffer te worden van criminaliteit en antisociale gedragingen. In deze studie rapporteerden veel jongeren hogere niveaus van slachtofferschap van antisociale gedragingen in de gebieden direct rond de *dispersal zone*.

De auteur merkt op dat het paradoxaal is dat de jongeren enerzijds een gevoel van veiligheid halen uit het participeren aan een groep, maar dat zij anderzijds grote groepen als potentieel bedreigend ervaren. Daarnaast was de onmogelijkheid om een onderscheid te maken tussen jongeren die gewoon rondhangen en diegenen die betrokken zijn bij antisociale handelingen, een vaak terugkerend thema en een punt van kritiek zijn.

Bovendien gaven enkel respondenten aan dat het verspreiden - of weggagen - van jongeren uit bepaalde buurten er toe leidt dat deze jongeren zich verplaatsen naar minder veilige en slecht verlichte plaatsen.

Police-Youth Relations

De gevolgen, zoals die werden waargenomen door de jongeren die onderworpen waren aan een dispersal order, betroffen hoofdzakelijk een kwetsbare relatie tussen de jongeren en de politie, een aanscherping van gevoelens van stigmatisering, sociale uitsluiting en ongelijke behandeling. Zo gaf een aanzienlijk deel van de geïnterviewde jongeren aan dat ze de dispersal orders ervoeren als oneerlijk en eenzijdig gericht ten aanzien jongeren.

Volgens de jongeren bestendigen de bevoegdheden van de politie tevens het negatief imago van de jeugd.

Experiences of Dispersal

Bij veel respondenten heerste een onzekerheid of ze al dan niet formeel onderworpen waren aan een dispersal order. Dit komt doordat de politie vaak ook informeel de jongeren aanmaant om de buurt te verlaten en om zich op te splitsen. Volgens CRAWFORD opereert de politie in de schaduw van hun formele bevoegdheden. Dit verklaart ook deels het beperkt beroep dat gedaan wordt op de dispersal orders.

De meningen over het contact met de politie waren verdeeld. Enkele respondenten ervoeren dit contact als negatief en gaven aan dat ze te weinig informatie kregen omtrent de opgelegde maatregel. Anderen gaven aan dat zij geen problemen ondervonden hadden bij het contact met de politie.

Inconsistent implementation

Het discretionaire karakter van de bevoegdheden laat veel ruimte voor een inconsequente toepassing van de dispersal orders, aldus de auteur. Bovendien heeft dit tot gevolg dat de perceptie van de jongeren over redelijkheid en eerlijkheid wordt ondermijnd.

De inconsistente toepassing van de dispersal orders had volgens de meerderheid van de respondenten discriminerende en onbillijke gevolgen. Hierdoor waren de jongeren ook onzeker over hoe de politieagenten zouden reageren op hun aanwezigheid in een dispersal zone.

Bovendien werd er een ambiguïteit ervaren tussen de wet en de praktijk, wat op zijn beurt leidde tot bezorgdheid over de onzekere en onvoorspelbare reactie van de politieofficieren.

Ondanks de verschillende initiatieven vanuit politieke hoek, bleef er veel verwarring bestaan over welk gedrag of wiens aanwezigheid kan leiden tot een dispersal order. De politie vond het moeilijk om te antwoorden op specifieke vragen over de grond waarop zij zich baseren om formele dispersal orders op te leggen. Doordat het voor de jongeren onduidelijk en onvoorspelbaar is hoe een politieagent kan reageren op hun aanwezigheid in een dispersal zone, bleek het voor hen onmogelijk om te weten waar zij staan in relatie tot de wet.

De onzekerheid en het gebrek aan een waarschuwing, ondermijnt verder ook de legitimiteit van de politie, in de ogen vele jongeren.

Amplifying Deviance

Naast het feit dat dispersal orders als onredelijk en stigmatiserend gepercipieerd werden, bestaat tevens het gevaar dat deze maatregel meer en erger deviant gedrag uitlokt.

Daarnaast kan er ook een *net-widening effect* opgemerkt worden. De dispersal orders zorgen ervoor dat bepaalde jongeren die anders niet – of misschien pas in een later stadium – nu wel onder de aandacht van de politie komen. Dit weerspiegelt zich bijvoorbeeld ook in het feit dat dispersal orders niet alleen voorkomen in buurten met een hoge criminaliteit, die traditioneel inzetten op de aanpak antisociaal gedrag, maar evengoed in buurten met een lage criminaliteitsniveau, voorsteden, dorpen en stadscentra.

Conclusions

Het Brits beleid ten aanzien van de jeugd is dubbelzijdig. Aan de ene kant erkent men dat kinderen en jongeren moeten beschermd worden, maar aan de andere kant lijkt men er van uit te gaan dat de samenleving beschermd moet worden tegen de jeugd.

De jongeren worden, volgens de onderzoeker, steeds meer op hun verantwoordelijkheid aangesproken en behandeld als volwassenen. Ze worden aldus verantwoordelijk geacht voor de daden die ze stellen en voor het al dan niet falen in het naleven van de sociale en rechtsnormen. Hierbij wordt weinig aandacht besteed aan het feit dat de jongeren zich in een ontwikkelingsproces bevinden en op zoek zijn naar hun identiteit. Volgens CRAWFORD mogen de gevolgen niet onderschat worden van het fenomeen waarbij men de jongeren weert van de openbare plaatsen. De jeugd wordt, door de volwassenen, louter op basis van de angsten en veronderstellingen van wat zij kunnen doen, gecriminaliseerd.

3.3.1.3. Beyond 'Badges of Honour': young people's perceptions of their anti-social behaviour orders – Kate BROWN²⁵⁰

BROWN stelt dat de ASBO's reeds uitgebreid bestudeerd werden in de academische wereld. Onafhankelijk empirisch onderzoek verricht met jongeren die onderworpen werden aan een ASBO is echter zeer gelimiteerd. Hier betreft het een kleinschalig en exploratief onderzoek die tracht inzicht te krijgen in hoe de ASBO's gepercipieerd en ervaren werden door jongeren die ermee in contact kwamen. Deze benadering werd beïnvloed door de ideeën over de *social construction of childhood*, deze benadrukt de rol van kinderen en jongeren als actieve deelnemers in sociale relaties.

ASBOs and Young People

²⁵⁰ BROWN, K., "Beyond 'Badges of Honour': young people's perceptions of their anti-social behaviour orders", *People, Place & Policy Online* 2011, 5, 12-24

Volgens BROWN kunnen de ASBO's beschouwd worden als een poging van de regering om individuen bij te sturen die er niet in slagen om zich te gedragen volgens de rechtsnormen. Overlast veroorzaakt door jongeren is al langer een heersende publieke ongerustheid. Door de ASBO-wetgeving werden deze publieke angsten echter omgezet en verankerd in politieke zorgen, die op hun beurt de toepassing van de ASBO's met betrekking tot jongeren legitimeren.

Zoals eerder gesteld is het onderzoek met jongeren die reeds in contact kwamen met een ASBO summier. Dit is zeer contradictorisch wanneer men weet dat ongeveer veertig procent van de ASBO's betrekking hadden op jongeren.

Onafhankelijk onderzoek op microniveau kan waardevolle inzichten bieden in hoe jongeren hun ASBO ervaren, zeker wanneer deze gecontextualiseerd en vergeleken worden met andere studies.

In totaal werden er tijdens de zomer van 2009 zes semigestructureerde interviews afgenomen van jongens tussen de 13 en 16 jaar.

Findings from interviews

De resultaten worden ondergebracht in drie categorieën:

1) Serious consequences

De meerderheid van de jongeren gaf aan dat ze hun ASBO's ernstig namen, omwille van twee redenen: ten eerste vanwege de straffen die staan op het verbreken ervan en ten tweede door de impact die hun ASBO had op hun gezinnen.

De stress die hun ouders – en vooral hun moeders – ervoeren werd beschouwd als één van de belangrijkste gevolgen van de ASBO's.

Alle jongeren hebben minimaal één tot maximaal zeven keer hun opgelegde voorwaarden, die verbonden waren aan de ASBO, overtreden. Het percipiëren van een ASBO als een strenge maatregel moet aldus in deze context geplaatst worden, daar zij voor het verbreken van een ASBO een zwaardere straf – soms zelfs een gevangenisstraf – kregen. Daarnaast werd de ASBO ervaren als een ernstige beperking op hun vrijheid. In het bijzonder werd een contactverbod met vrienden als een zeer moeilijke voorwaarde ervaren. Hierbij werd door vier van de zes respondenten de haalbaarheid van het naleven van de opgelegde voorwaarden in twijfel getrokken. Maar toch werd het naleven van de voorwaarden ook belangrijk geacht omwille van de mogelijke gevolgen die boven hun hoofd hangen bij een overtreding ervan.

Bij vijf respondenten werd hun ASBO gepubliceerd in lokale blaadjes, en dit veroorzaakte sterke gevoelens van verlegenheid, schaamte en werkte tevens stigmatiserend.

Eén respondent had een tegenstrijdige visie ten aanzien van ASBO's, aan de ene kant voelde hij er zich helemaal niet goed bij, maar aan de ander kant kon ook *an element of bravado* bemerkt worden.

2) *Blame and culpability*

Een complexe relatie kon opgemerkt worden tussen schuld en schaamte bij het analyseren van de interviews. Aan de ene zijde erkenden sommige jongeren dat ze zich hadden misdragen, maar aan de andere kant kon er een gevoel van onrechtvaardigheid onderkend worden. Dit vloeide voort uit het feit dat de jongeren getuigden dat hun ASBO gebaseerd was op oneerlijke en valse beschuldigingen.

Daarnaast zijn de jongeren ervan overtuigd dat wanneer het overtreden van de voorwaarden opgelegd door een ASBO een crimineel feit inhoudt daaraan een ernstig gevolg moet worden gegeven. In het geval waarbij het verbreken van de voorwaarden geen crimineel feit inhield, maar wel bestraft werd met een strafrechtelijke sanctie, dan werd dit, door de jongens ervaren als disproportioneel en onrechtvaardig.

3) *Compliance and defiance*

Het niet-naleven van de ASBO-voorwaarden is een van de opmerkelijkste punten van kritiek in de media en op regeeringsniveau.

BROWN stelt dat de invloed van een ASBO op een gedragsverandering moeilijk te onderscheiden is van de invloeden van andere veranderingen in het leven van de jongeren. De getuigenissen van de jongeren, over het naleven van de ASBO's ondersteunen de *desistance* theorieën die er van uit gaan dat jongeren uit het crimineel gedrag groeien.

Daarnaast kon er een mix van verzet tegen de sociale controle en confirmatie van de algemeen aanvaarde normen worden opgemerkt.

Concluding Remarks

De geïnterviewde jongeren stelden dat ze hun ASBO ernstig namen. Ze ondervonden zware straffen voor het verbreken van de opgelegde voorwaarden. Daarnaast ervoeren ze ingrijpende beperkingen op hun dagelijkse activiteiten en ernstige implicaties op hun gezinsleven.

Het is volgens de onderzoeker moeilijk om te achterhalen of de ASBO rechtstreeks resulteert in een gedragswijziging. Toch kan uit de getuigenissen van de jongeren afgeleid worden dat zij een positieve gedragsverandering percipieerden. Zowel gevoelens van schuld als schaamte werden ervaren door de jongeren. Dit spreekt de huidige gedachte waarbij de ASBO's fungeren als '*badges of honour*' tegen.

Volgens BROWN is het van groot belang om de jongeren, als actieve participanten in de samenleving te betrekken in het *anti-social behaviour*-beleid. De erkenning van jongeren kan resulteren in minder weerstand en meer begrip van de jongeren die in aanraking komen met dergelijke instrumenten.

BROWN besluit door te stellen dat: *“There are no easy policy prescriptions, but in terms of social justice, acknowledging the destructive impact of the behaviour of young people does not necessarily justify coercive enforcement techniques to stop them engaging in activities.”*²⁵¹

Om te komen tot een succesverhaal waarbij de belangen van de relatief machteloze jongeren onderschreven worden, is het van belang dat er in het overlastbeleid nader aandacht besteed wordt aan het begrijpen van de leefwereld van de zogenaamde ‘daders’ van ‘antisociaal gedrag’ en jongeren in het algemeen.

3.3.1.4. Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour Orders – Roger MATTHEWS et. al²⁵²

MATTHEWS et. al introduceert zijn onderzoek door te stellen dat de snelle groei van de ASBO’s en Anti-Social Behaviour Orders on Conviction (CRASBO’s)²⁵³ suggereert dat het hoog tijd is om de impact en het effect van deze instrumenten te onderzoeken. Bovendien geeft hij aan dat er in de academische wereld veel discussie heerst over het gebruik van de ASBO’s, maar dat er daarentegen weinig empirisch onderzoek werd verricht.

Het betreft hier een exploratief onderzoek die zich focust op het achterhalen van de visies van en de ervaringen van drie kerngroepen, met name: slachtoffers, daders en betrokken instellingen.

Dit onderzoek streeft drie doelstellingen na. Ten eerste wil men de impact van ASBO’s op daders achterhalen. Ten tweede wil men zicht krijgen op de effectiviteit die verwacht wordt door instellingen die betrokken zijn bij de ASBO-procedure en ten derde poogt men de bezorgdheden en de ervaringen van de slachtoffers en getroffen buurten na te gaan.

Het onderzoek werd verricht in zeven buurten in Londen en een buurt in de Midlands. Deze buurten werden geselecteerd op basis van de beschikbaarheid en de wil om mee te werken aan het onderzoek. Uiteindelijk werden er 66 overtreders geselecteerd door middel van *networking* en *snowball sampling*. In totaal werden er 121 interviews afgenomen en zeven focusgroepen georganiseerd. Er werd aldus een omstandige kwalitatieve casestudie uitgevoerd.

²⁵¹ BROWN, K., "Beyond 'Badges of Honour': young people's perceptions of their anti-social behaviour orders", *People, Place & Policy Online* 2011, 5, 12-24.

²⁵² MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, 70 p.

²⁵³ Dit is een ASBO die samen met een strafrechtelijke sanctie opgelegd kan worden. Het strafrechtelijk feit waarvoor de betrokkene veroordeeld werd moet een anti-sociale handeling inhouden.

Hier zal enkel een overzicht gegeven worden van de belangrijkste inzichten en bevindingen betreffende de impact van ASBO's op daders. De twee bijkomende doelstellingen zijn minder interessant vanuit het oogpunt van deze masterproef en zullen bijgevolg niet behandeld worden.

MATTHEWS et. al tracht vooral in dit onderzoek na te gaan wat de impact van een ASBO is op daders in relatie tot de neiging tot het stellen van overlastgenererende gedrag en tot het stellen van toekomstige antisociale gedragingen. Daarnaast werd getracht inzicht te krijgen in de impact van een ASBO op het persoonlijk leven van de dader met inbegrip van hun sociale en familiale relaties.

Zoals eerder hierboven vermeld²⁵⁴ zal enkel ingegaan worden op de bevindingen die nauw aansluiten bij het onderzoeksonderwerp van deze masterproef.

Offending histories

De onderzoekers kozen er voor om het gerechtelijk verleden van de respondenten te bevragen. Ze stelden vast dat deze varieerden van geen eerdere veroordelingen tot meerdere feiten en veroordelingen, voorafgaand aan de ASBO.

Social, personal and psychological histories

Vervolgens werd ook de sociale, persoonlijke en psychologische achtergrond van de respondenten bestudeerd. Dit werd onderzocht om een basisinzicht te verkrijgen voor de verdere analyse. Volgens MATTHEWS et. al is het immers van belang om zicht te krijgen op de factoren die de impact van een ASBO kunnen beïnvloeden. Er werd met andere woorden gepeild naar de factoren die een invloed hebben op de mogelijke impact van een ASBO op het gedrag van een individu, op zijn persoonlijk leven en op zijn toekomstperspectieven.

Attitudes towards being given an ASBO

Daarnaast werd gepeild naar de attitudes van de daders ten aanzien van de ASBO's. Deze attitudes varieerden van ergernissen en boosheid aan de ene zijde tot opluchting aan de andere zijde.

Veertig procent van de geïnterviewden had het gevoel dat de ASBO oneerlijk, onredelijk of disproportioneel was in relatie tot het gestelde gedrag. Velen vonden het frustrerend dat andere mensen minder gestraft werden voor ernstigere feiten. Bovendien betreurden enkele respondenten het feit dat het bewijs dat gebruikt werd om de ASBO aan te vragen en op te leggen, in vraag kon gesteld worden. Enkele respondenten ontkenden bovendien dat ze de feiten hadden gepleegd waarvoor ze uiteindelijk een ASBO opgelegd kregen. Een minderheid van de geïnterviewden ervoer de ASBO als overmatig repressief. Daarbij aansluitend werd de ASBO ervaren als een aanslag op de mensenrechten

²⁵⁴ Supra, p. 53

in het algemeen en op de vrijheid van beweging in het bijzonder. Daarnaast stelden enkele respondenten dat ze het een stomme, nutteloze of belachelijke sanctie vonden. Sommige overtreeders stonden dan weer onverschillig tegenover hun ASBO, zij ondervonden er weinig hinder van. Daar staat tegenover dat enkele respondenten vooral een gevoel van opluchting waarnamen, hoofdzakelijk omdat ze geen zwaardere straf hadden gekregen. Een minderheid van de respondenten, 14 procent, vond de ASBO tevens terecht en redelijk. Anderen, ten slotte, erkenden schrik te hebben voor de gevolgen die verbonden zijn aan een ASBO.

Impact on personal, social and family life

De impact van een ASBO op het persoonlijke, sociale en familiale leven werd tevens bevraagd. Volgens de onderzoekers is dit zeer belangrijk, omdat deze factoren kunnen bijdragen tot de neiging van de dader om in de toekomst nieuwe feiten te stellen. De vastgestelde impact was zeer divers onder de respondenten. Er werd een breed scala aan zowel negatieve als positieve gevolgen op het sociale en persoonlijke leven van de overtreeders waargenomen.

Er werd door enkele respondenten aangegeven dat de ASBO een positieve impact had op het gezinsleven. Dit was in het bijzonder zo in die gevallen waar er reeds een goede vertrouwensband was met de familieleden. In een ander geval werd aangegeven dat de familie zeer overstuurd was door de ASBO. Sommige respondenten rapporteerden bovendien ook dat zij een toegenomen gevoel van victimisatie ervoeren na het ontvangen van een ASBO. Enkele respondenten ervoeren gevoelens van depressie, paranoia en stress, terwijl anderen spanningen in de relatie met hun familie opmerkten. Velen van de geïnterviewden gaven aan dat zij de ASBO graag achter zich wilden laten door zich te concentreren op hun werk, studies, opleiding of door te verhuizen van het gebied waar zij gedurende de periode van de ASBO hadden geleefd. Verscheidene respondenten meldden echter belemmeringen door de ASBO, met name: discriminatie door werkgevers, beperkingen om te reizen als gevolg van de geografische restricties en huisvestigingsproblemen. Het was duidelijk dat de voorwaarden verbonden aan een ASBO in sommige gevallen de gemarginaliseerde status van de overtreeders verergerden. Bovendien kunnen deze voorwaarden allerm minst bevorderlijk voor de re-integratie worden beschouwd. De overtreeders die een oprechte wens uitten om hun leven te herstructureren en niet te recidiveren, ervoeren de impact van de ASBO op het persoonlijk en sociale leven van de respondenten als uiterst moeilijk.

Impact of ASBOs on offenders

Bovendien kon vastgesteld worden er door een ASBO mogelijks een gedragswijziging ontstond. De onderzoekers merken echter op dat een gedragswijziging niet noodzakelijk gepaard gaat met een attitudeverandering. Er konden verschillende dimensies van verandering worden opgemerkt. De

onderzoekers concludeerden echter dat er drie grote gedragsmatige invloeden kunnen worden onderscheiden.

In eerste instantie is er een stijging van het antisociaal gedrag. Zeven respondenten gaven aan dat hun delictgedrag gestegen was na het krijgen van een ASBO. Deze groep stelde dat ze veelal met opzet zich in strijd gedroegen met de opgelegde voorwaarden verbonden aan de ASBO. Sommige geïnterviewden gaven aan dat ze problemen ondervonden met het begrijpen van hun ASBO en met de precieze inhoud van antisociaal gedrag. Sommigen rapporteerden dat de ASBO de drempel had verlaagd tot het overgaan naar het plegen van ernstigere feiten.

Een tweede gedragswijziging betreft een vermindering van het antisociaal gedrag. Slechts een minderheid van de respondenten wist te vertellen dat ze volledig gestopt waren met het stellen van normoverschrijdend gedrag. Het stopzetten van het overlastgenererend gedrag kon niet gekoppeld worden aan een specifieke leeftijdsgroep. Veel van de jonge overtreeders gaven aan dat ze uit deze fase gegroeid waren en suggereerden dat de veranderingen in hun gedrag voornamelijk het resultaat waren van een normaal ontwikkelingsproces. In sommige gevallen kon de ASBO beschouwd worden als *wake-up call* of als een soort van katalysator die dit veranderingsproces versnelde.

Sommige respondenten wezen er op dat de dreiging van een ASBO of een bijkomende strafrechtelijke sanctie als gevolg van het overtreden van een ASBO, op zich al volstond om hen te overtuigen om het gedrag stop te zetten.

In deze groep respondenten hadden velen ondersteuning gekregen van verschillende diensten in samenhang met de ASBO. Hieronder kan onder andere het volgende worden verstaan: hulp bij het vinden van werk, ondersteuning in het ontwikkelen van sociale vaardigheden of het verstaanbaar maken van de gevolgen van hun *order*. De onderzoekers leidden hieruit af dat een ASBO in combinatie met sociale begeleiding of met aangepaste ouderondersteuning, het verantwoordelijkheidsgevoel lijkt te versterken en een positieve verandering in het gedrag en attitude lijkt teweeg te brengen. Met andere woorden, in de meeste gevallen waarin het antisociaal gedrag werd gestaakt, werd de ASBO gecombineerd met een pakket van interventies die de onderliggende oorzaken van het gedrag aanpakten en de overtreder aldus hielpen om het gedrag te veranderen.

Ten slotte gaf bijna een derde van de geïnterviewden aan dat er geen verandering kon worden opgemerkt in hun neiging tot het stellen van overlastgenererende gedragingen. Veel respondenten merkten op dat de ASBO ondoeltreffend was met betrekking tot een gedragsverandering omdat het de onderliggende oorzaak van hun 'problemen' niet aanpakte.

Conclusion

Er kan geconcludeerd worden dat de impact op de overtredders als positiever kan beschouwd worden dan verwacht. Bij 43% van de respondenten kon een verbetering in het normovertredend gedrag en een positieve attitudeverandering door de ASBO worden waargenomen. Dit wijst echter niet noodzakelijk op een direct causale link tussen de interventie en de resultaten. Zo werd er reeds opgemerkt dat een gedragsverandering niet noodzakelijk gepaard gaat met een attitudewijziging. Verschillende verklaringen voor een gedragsverandering werden aangehaald: een normaal ontwikkelingsproces, ondersteuning en begeleiding van diverse instanties, nieuwe vrienden,...

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de kritische factor bij het bepalen van de impact van de ASBO, het bieden van ondersteuning en begeleiding door verschillende instanties is. Een belangrijke bevinding is dat veel van de geïnterviewden te kampen hebben met sociale, psychologische of economische problemen. Er heerst tevens een algemene consensus over het feit dat de effectiviteit van de ASBO's verhoogd werd wanneer deze gekoppeld werden aan passende ondersteuningsmaatregelen.

Onder de respondenten overheerste het gevoel dat de voorwaarden vaak ongepast en onuitvoerbaar waren. Dit leidde tot frustraties. Volgens de geïnterviewden moeten er richtlijnen ontwikkeld worden om dit probleem te verhelpen.

De onderzoekers geven de raad om bij volgend onderzoek, naar de effectiviteit van ASBO's, drie belangrijke dimensies te incorporeren. Ten eerste dient er onderzocht te worden wie - welke bevolkingsgroepen - vooral 'geselecteerd' worden voor een ASBO of CRABSO. Ten tweede dient men na te gaan op welke manier de ASBO's dienen te worden omkaderd en geïmplementeerd. Deze zijn immers van groot belang voor het bepalen van het succes ervan. Ten derde blijft de vraag '*what works?*' onbeantwoord zolang men niet meer inzet op monitoring en evaluatie.

Bovendien merkten de onderzoekers op dat er tevens, deels ten gevolge van de stijging van de toepassing van ASBO, nood is aan onderzoek naar de andere maatregelen die ontwikkeld werden om de strijd met overlast aan te binden.

3.3.1.5. 'It's Just Pure Harassment... As If It's a Crime to Walk in the Street': Anti-social Behaviour, Youth Justice and Citizenship – The reality for Young Men in the East End of Glasgow – Ross DEUCHAR²⁵⁵

²⁵⁵ DEUCHAR, R., "It's Just Pure Harassment... As If It's a Crime to Walk in the Street': Anti-social Behaviour, Youth Justice and Citizenship - The Reality for Young Men in the East End of Glasgow", *Youth Justice* 2010, 10, 258-274

Deze studie focust zich op hoe jongeren, meer specifiek jonge mannen uit gedepriiveerde buurten in Glasgow, de impact ervaren van het politiek beleid ten aanzien van Anti-social Behaviour in combinatie met de hedendaagse benaderingen vanuit het justitieel en het sociaal beleid ten aanzien van de jeugd. Er werd onder andere gepeild naar hun visie ten aanzien van het veiligheidsdiscours en hun ervaringen met *youth justice practice*. Een ander luik focuste zich op hoe deze jonge mannen aansluiting vinden bij *gangs*. Daar dit minder relevant is voor deze masterproef zal enkel ingegaan worden op de ervaringen en visies van jongeren ten aanzien van het antisociaal gedragsbeleid. Hierbij werd vertrokken vanuit de visies en ervaringen van de jongeren zelf. De onderzoeker vertrok vanuit een etnografische benadering. Er werden in totaal twintig jonge mannen benaderd die tussen de 14 en 19 jaar oud waren. Daarnaast werd beroep gedaan op jeugdwerkers en lokale politiemannen, zij functioneerden hier als *gatekeepers*.

Hieronder zullen de belangrijkste bevindingen gepresenteerd worden.

Punitive interventions and their impact on youth

Deze studie geeft in grote lijnen aan dat de geïnterviewde jongeren het gevoel hebben dat zij onderworpen worden aan een hoog niveau van beveiliging en controle in de steden en gemeenten. Het gevolg van de intolerantie ten aanzien van de jongeren, samengaand met het populistisch repressief beleid, is dat de jongeren worden geherdefinieerd tot potentiële criminelen in de ogen van de publieke opinie. Bovendien heeft recent onderzoek in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië uitgewezen dat een aanzienlijk deel van de jongeren de relatie met de politie als problematisch ervaren. Daarnaast ondervinden ze dat hun bewegingsvrijheid constant aan banden wordt gelegd. Hierbij kan een gevoel van marginalisatie ontstaan bij de jongeren. Bovendien kan dit implicaties hebben op een aantal kinderrechten.

Locality

Meer specifiek gaven de meeste jongeren te kennen dat ze een tekort aan faciliteiten voor jongeren ervoeren. Volgens hen leidt dit op zijn beurt tot een cultuur waar alcohol, druggebruik en geweld zegeviert. Ze beschreven allen hun wijken als *shit holes* en uitten verder een groot ongenoegen uit over het lokale aanbod voor jongeren. Uit deze bevindingen blijkt dat de jonge mannen cynische perspectieven koesteren tegenover de lokale omgeving, aldus DEUCHAR. Het hedendaagse sociale en politieke beleid is gericht op de aanpak van antisociaal gedrag, hierdoor neigt deze naar een privatisering en uitsluiting van jongeren uit de publieke ruimte. Dit beleid leidt tot gevoelens van marginalisering bij de jongeren. Daardoor krijgen de jongeren het gevoel dat er geen plaats meer is voor eigen recreatief gebruik van de openbare ruimte. Het gevaar schuilt erin dat men door de jongeren te dwingen weg te blijven van de publieke ruimte, zij meer zullen worden blootgesteld aan gevaarlijkere bedreigingen, zoals bijvoorbeeld druggebruik.

Intervention

De meerderheid van de geïnterviewden hebben het gevoel dat zij worden blootgesteld aan hoge niveaus van toezicht in hun lokale omgeving. Daarnaast hebben de jongeren negatieve attitudes ten aanzien van de politiemannen en ervoeren de huidige politionele aanpak als intimiderend en visierend. Zo waren de jongeren bovendien van mening dat de focus van de politie-interventies voornamelijk lag op antisociale gedragingen. Deze gedragingen zijn geringer qua ernst in vergelijking met de aard en omvang van de criminaliteit in hun buurten, maar deze gedragingen werden niet zo daadkrachtig aangepakt. De jongeren deelden evenwel de mening dat er meer politie-interventies moeten komen waar het echt nodig is, om ernstigere vormen van criminaliteit aan te pakken.

In dit onderzoek werd ook gepeild naar de impact van ASBO's, uitgaansverboden, plaatsverboden en gevangenisstraffen. Verschillende jonge mannen gaven te kennen dat deze sancties een impact hadden op hun jobkansen, zelfvertrouwen en op de kwaliteit van hun gezinsleven. Dit werd eerder betoogd door andere onderzoekers, zij stelden dat de ASBO's uitgegroeid zijn tot een willekeurig instrument om jongeren te controleren of te bedreigen en dat de bestraffende aard van de opgelegde voorwaarden zeer belastend en schadelijk kunnen zijn. Ondanks het feit dat de Schotse regering de afgelopen jaren een nieuwe *communitarian model* van de sociale orde voorstaat, met de focus op jeugdcriminaliteitspreventie en sociale integratie, lijkt het er sterk op dat de jonge mannen nog steeds lijden onder de gevolgen van de bestraffende jeugdinterventies.

Volgens DEUCHAR bevestigt dit eerdere aanwijzingen dat dergelijke maatregelen de burgerlijke vrijheden, zoals bepaald in het IVRK en EVRM, van de jongeren kunnen schenden. Bovendien kan dit een *net-widening* effect teweegbrengen. Jongeren die voorheen niet in het bestraffende jeugdsanctie netwerk terecht zouden komen, lijken nu wel onder de radar te vallen.

Discussion: Marginalized youth, human rights and citizenship

Naast de bevindingen uit het empirisch onderzoek, wordt er nog een korte discussie weergegeven over gemarginaliseerde jongeren, mensenrechten en burgerschap. Kort wordt een overzicht geschetst van de belangrijkste rechten van jongeren aangaande deze materie. Ondanks het feit dat al deze rechten geratificeerd werden door verscheidene regeringen over de wereld lijkt het er op dat, sinds het begin van de 21^{ste} eeuw, het politieke discours in veel westerse landen een andere kant dreigt op te gaan. Deze heroriëntering lijkt te streven naar een beleid gericht op formele sociale controle en is gefundeerd op een institutioneel wantrouwen omtrent de jeugd.

Eerder werd geargumenteed dat in plaats van de jongeren de kans te bieden om hun identiteit te ontdekken, de anti-social behaviour-strategie van New Labour, beperkingen oplegt op het gebruik van de openbare ruimte. Dit resulteert in een gebrek aan geschikte voorzieningen voor de jongeren in de stedelijke buurten. Het lijkt er op dat jongeren steeds meer gedefinieerd worden als 'ongewenste gebruikers van de openbare ruimte', dit kwam ook naar voor in dit onderzoek.

Conclusion

Jonge mannen uit de achterbuurten in Glasgow ondervinden moeilijkheden om aansluiting te vinden bij de gemeenschap. Dit wordt volgens de auteurs in de hand gewerkt door het wantrouwen en de marginalisering van degenen die het meeste behoefte hebben aan integratie in de maatschappij vanuit neoliberale hoek.

De onderzoekers zijn ervan overtuigd dat men beter de overstap kan maken naar het gehanteerde beleid in de corporatistische en sociaaldemocratische samenlevingen in andere delen van Europa. Deze strategieën zijn zowel gemeenschaps- als welzijnsgericht. Bovendien biedt dergelijke aanpak meer mogelijkheden voor ruimtelijke integratie en ondersteuning van de jeugd.

Algemeen wordt besloten door te stellen dat er nood is aan meer wetenschappelijk onderzoek, zodat de Britse overheid *evidence-based* beslissingen kunnen nemen, met het oog op de preventie van overlast en de bevordering van de sociale cohesie in de gemeenschap.

4. Conclusie: integratie resultaten en inzichten Britse studies

Deze vijf wetenschappelijke onderzoeken hebben gemeenschappelijk dat ze de perceptie, ervaring en/of impact van Anti-social Behaviour Orders van jongeren hebben bestudeerd. Hieronder wordt een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste bevindingen. Dit overzicht wordt geschetst met het oog op de terugkoppeling naar de onderzoeksresultaten van dit onderzoek in 'Hoofdstuk 6. Toetsing onderzoeksresultaten aan internationale literatuur'²⁵⁶.

4.1. Attitudes van jongeren ten aanzien van de Anti-social Behaviour Orders

Waarschuwing

In het onderzoek van MCINTOSH werd stilgestaan bij de eerste fase in de ASBO-procedure, namelijk de waarschuwingsfase. De respondenten kregen per brief een waarschuwing waarin de inbreuk waarvoor ze een ASBO riskeerden vermeld werd. Daarnaast werd tevens duidelijk gemaakt wat de consequenties waren indien er geen gevolg werd gegeven aan deze officiële verwittiging. Uit het onderzoek bleek dat deze zijn preventief effect mist, daar de respondenten de waarschuwing niet serieus namen. In het onderzoek van CRAWFORD naar de ervaringen en visies van jongeren met betrekking tot de dispersal orders, gaven de jongeren daarentegen aan dat een gegronde waarschuwing

²⁵⁶ Infra, p. 108-111

door de politie ontbrak. Dit leidde er onder andere toe dat de legitimiteit van de politie in vraag werd gesteld.

ASB- wetgeving en procedure

In alle onderzoeken kwam naar voor dat de jongeren de ASBO's (en dispersal orders), inclusief de regelgeving, als zeer complex ervoeren. Er bleek nogal wat verwarring te bestaan over wat een ASBO precies inhoudt, wat de consequenties ervan zijn, wie in aanmerking komt en het verloop van de procedure. Volgens MCINTOSH is dit zeer contradictorisch, daar op er zijn minst mag verwacht worden dat de jongeren die zich in het web van de ASB-regulering bevinden, genoeg geïnformeerd zijn over de inhoud en de consequenties van de sanctie. Tevens werd in het onderzoek van CRAWFORD vastgesteld dat het voor de jongeren vaak onduidelijk en onvoorspelbaar is wanneer zij zich al dan niet blootstellen aan een dispersal order. De onduidelijkheid en verwarring leidt er volgens de onderzoekers, toe dat de jongeren hun sanctie als onredelijk en oneerlijk percipiëren.

ASBO's

Veel respondenten ervoeren problemen met de voorwaarden die gekoppeld zijn aan de ASBO. In de onderzoeken kon vastgesteld worden dat het niet ongebruikelijk is dat de jongeren de voorwaarden niet naleven. Een respondent gaf, in het onderzoek van MCINTOSH, aan dat de opgelegde voorwaarde zelfs een tegengesteld effect had. De jongeren ondervonden veelal problemen met de complexiteit van de voorwaarden. Tevens werd de haalbaarheid van sommige voorwaarden in vraag gesteld. De consequenties die volgen op het verbreken van de voorwaarden kunnen beschouwd worden als de belangrijkste drijfveer voor het naleven van de ASBO, aldus BROWN.

Daarnaast kon een breed scala aan attitudes ten aanzien van ASBO's worden waargenomen. Enerzijds percipieerden de jongeren de ASBO als oneerlijk, onredelijk of disproportioneel in relatie tot de inbreuk. Enkele respondenten getuigden dat de ASBO gefundeerd was op valse beschuldigingen en zwakke bewijzen. Daarnaast getuigden enkele respondent dat ze het een nutteloze, stomme of belachelijke sanctie vonden. Anderen stonden onverschillig tegenover hun sanctie. Daar staat tegenover dat enkele respondenten vooral een gevoel van opluchting waarnamen, hoofdzakelijk omdat ze geen zwaardere straf hadden gekregen. Een minderheid van de respondenten vond de ASBO terecht en redelijk.

Sociale ondersteuning en begeleiding

Uit de onderzoeken blijkt dat de jongeren zeer positief staan tegenover bijkomende ondersteuning en begeleiding. De meeste onderzoekers zijn van mening dat een ASBO, in combinatie met sociale begeleiding of ouderondersteuning, het verantwoordelijkheidsgevoel van de jongeren kan aansterken en een positieve verandering in het gedrag kan bewerkstelligen. Bovendien werd in verscheidene

studies geargumenteed dat het overlastbeleid de uitsluiting en marginalisering van jongeren in de hand werkt. Zo is DEUCHAR er bijvoorbeeld van overtuigd dat men beter de overstap kan maken naar het toegepast beleid in de corporatistische en sociaaldemocratische samenlevingen. Dit beleid is zowel gemeenschapsgericht als welzijnsgericht.

Politie – jongeren

Twee studies kaarten de problematische relatie tussen de jeugd en de politie aan. Uit de studie van DEUCHAR kon afgeleid worden dat de jongeren negatieve attitudes ten aanzien van de politieagenten hebben. Daarnaast werd de huidige politionele aanpak als intimiderend en visierend ervaren. De jongeren waren er evenwel van overtuigd dat er meer politie-interventies moeten komen om ernstigere vormen van criminaliteit aan te pakken. De meningen van de respondenten in het onderzoek van CRAWFORD waren verdeeld. Enkele respondenten ervoeren het contact met de politie als negatief en gaven aan dat ze te weinig informatie kregen omtrent de opgelegde maatregel. Anderen gaven aan dat zij geen problemen ondervonden hadden met de politie.

Visering jongeren

Algemeen kon, uit de onderzoeken, opgemerkt worden dat de jongeren zich gevisieerd voelden door het *anti-social behaviour*-beleid. In het onderzoek van DEUCHAR kwam bijvoorbeeld naar voor dat de jongeren het gevoel hadden dat zij onderworpen werden aan hoge niveaus van toezicht en controle. Daarnaast werd door verschillende jongeren aangegeven dat zij het gevoel krijgen dat ze geen gebruik meer mogen maken van de openbare ruimte. De implicaties hiervan mogen volgens CRAWFORD en DEUCHAR niet onderschat worden. Dit kan marginalisering en uitsluiting van de jeugd in de hand werken. Bovendien ontstaat het gevaar dat wanneer men de jongeren dwingt weg te blijven van de publieke ruimte, zij zich zullen blootstellen aan gevaarlijkere risico's.

Daarnaast stelden enkele auteurs dat zowel de publieke opinie als de politieke beleidvoerders de jongeren en hun antisociaal gedrag meer en meer problematiseren. Het gevolg hiervan is dat de jongeren worden geherdefinieerd tot potentiële criminelen. Daarnaast brengt dit ook een *net-widenig* effect met zich mee. Jongeren die voordien niet – of misschien pas in een later stadium – in het ASB-net zouden terechtkomen, komen nu wel en/of veel sneller onder de aandacht van de politie.

4.2. De perceptie van jongeren op de gevolgen van Anti-social Behaviour Orders op jongeren

Achtergrondkenmerken

Om meer inzicht te verkrijgen in de perceptie van jongeren ten aanzien van de gevolgen van een ASBO werd in de verschillende Britse onderzoeken de achtergrondkenmerken van de jongeren bestudeerd. Dit biedt volgens MCINTOSH de mogelijkheid om de reacties en visies ten aanzien van de ASBO's beter te begrijpen. Daarnaast geeft dit zicht op de socio-economische omstandigheden

waarmee de jongeren geconfronteerd worden. Ook MATTHEWS et. al. kozen er voor om de sociale, persoonlijke en psychologische achtergronden van de jongeren te bevragen. Veel jongeren die onderworpen worden aan een ASBO blijken een *fractured background* te hebben.

Enkel MATTHEWS et. al. bevroegden het gerechtelijk verleden van de respondenten. Ze stelden vast dat deze varieerden van geen eerdere veroordelingen tot meerdere feiten en veroordelingen.

Gevolgen op het gedrag

In het onderzoek van MATTHEWS et. al. wordt uitgebreid ingegaan op de vraag of er al dan niet een impact vastgesteld kon worden op het gedrag van de jongeren. De onderzoekers concludeerden dat er drie grote gedragswijzigingen konden worden opgemerkt. Ten eerste was er een stijging van het antisociaal gedrag te bemerken. In verscheidene onderzoeken werd geargumenteed dat een ASBO, de drempel verlaagt tot het overgaan naar het plegen van ernstigere feiten. Enkele respondenten gaven daarnaast aan dat ze de inhoud van de ASBO niet begrepen en niet precies wisten wat wel of niet als antisociaal gedrag wordt gedefinieerd. De tweede gedragswijziging houdt een daling van het antisociaal gedrag in. Volgens BROWN is het moeilijk – zo niet onmogelijk – om na te gaan of de ASBO kan beschouwd worden als dé oorzaak van de positieve gedragswijziging. De invloed van een ASBO op een gedragsverandering is moeilijk te onderscheiden van de andere invloeden. Ten slotte gaven sommige respondenten aan dat er geen verandering opgemerkt kon worden in hun neiging tot het stellen van overlastgevende gedragingen.

Gevolgen op familiaal vlak

Uit de Britse studie kon afgeleid worden dat de ASBO's een impact hadden op het gezinsleven. In de studie van BROWN werd de stress die de ouders – en vooral de moeders – ervaren beschouwd als een van de belangrijkste gevolgen van de ASBO's op familiaal vlak. Ook in de onderzoekersresultaten van DEUCHAR en MATTHEWS kwam naar voor dat de ASBO een impact had op de kwaliteit van het gezinsleven, dit leidde in vele gevallen tot spanningen in de familierelaties.

Gevolgen op persoonlijk vlak

De impact van de ASBO's op het persoonlijk leven van de jongeren is zeer divers, aldus MATTHEWS et. al. Enkele respondenten erkenden gevoelens van stress, depressie en paranoia. Daarnaast had de ASBO voor veel respondenten een impact op het zelfvertrouwen. Velen gaven ook aan schrik te hebben voor de gevolgen die ontstaan bij recidivering.

CRAWFORD argumenteert daarnaast dat jongeren, in deze context, extra kwetsbaar zijn om slachtoffer te worden van het overlastbeleid. De grens tussen overlastgevend gedrag en onschuldig experimenteelgedrag lijkt te vervagen, zowel in de ogen van de beleidsmakers en handhavers als in de ogen van het breder publiek.

Gevolgen op sociaal vlak

De gevolgen die werden waargenomen in de verschillende studies op sociaal vlak zijn hoofdzakelijk verbonden aan de opgelegde voorwaarden. Deze voorwaarden gekoppeld aan de ASBO hielden veelal geografische restricties en contactverboden met bepaalde vrienden in. In het onderzoek van BROWN kwam naar voor dat de jongeren de indruk kregen dat hun bewegingsvrijheid aan banden werd gelegd. De meeste jongeren ervoeren deze voorwaarden dan ook als zeer ingrijpend en ondervonden moeilijkheden bij het naleven ervan. DEUCHAR argumenteert daarenboven dat dergelijke maatregelen de burgerlijke vrijheden, zoals bepaald in het IVRK en EVRM, van de jongeren kunnen schenden.

Daarnaast hebben de ASBO's ook implicaties op het vinden van een job en huisvesting, aldus de respondenten. Dit bemoeilijkt de kansen voor de jongeren om aansluiting te vinden in de samenleving.

DEEL II: EMPIRISCH LUIK

HOOFDSTUK 4. METHODOLOGIE VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt de aangewende methodologie voor de empirische studie beschreven en gemotiveerd. In een onderzoeksproces dienen methodologische keuzes gemaakt te worden met betrekking tot de onderzoeksstrategie en –instrument, de respondentenverzameling en de interviewsetting. Doordachte en weloverwogen keuzes leiden immers tot de meest geschikte onderzoeksstrategie ter beantwoording van het onderzoeksdoel. Doch kunnen deze keuzes enkele beperkingen of implicaties teweegbrengen, hier wordt ook kort bij stilgestaan. Tevens wordt kort geduïd wat een belevingsonderzoek precies inhoudt. Opeenvolgend komen volgende zaken aan bod: de onderzoeksstrategie, het onderzoeksinstrument, de respondentenverzameling, de interviewsetting en ten slotte de data-analyse.

1. Onderzoeksstrategie: een kwalitatieve benadering

In deze masterproef wordt gekozen voor een empirisch onderzoek, meer bepaald voor een kwalitatieve benadering. Het doel is om aan de hand van een belevingsonderzoek enerzijds inzicht te krijgen in de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS en anderzijds inzicht te krijgen in de gevolgen van een GAS-boete op jongeren. Gezien een kwalitatief onderzoek gekenmerkt wordt door een open en flexibele informatieverzameling, sluit deze methode sterk aan bij dit onderzoek. *“Kwalitatieve onderzoekers willen zodoende zo dicht mogelijk bij de gewone sociale en persoonlijke werkelijkheid blijven”*²⁵⁷, stellen MASO en SMALING. Volgens DECORTE en ZAITCH gaat het om *“Verstehen [...] om het leren begrijpen van de werkelijkheid vanuit het emic perspectief.”*²⁵⁸ Vermits het doel van dit onderzoek is: het verwerven van inzicht in de beleving en de zingevingsprocessen in de leefwereld van de jongeren, in plaats van het komen tot causale of statistische redeneringen, of kwantificering, sluit een kwalitatieve methode, in plaats van een kwantitatieve methode, beter aan.

Kwalitatief onderzoek is daarenboven uitermate geschikt voor onder andere situaties waarin men de betekeniswereld achter sociale processen, interacties, gedragingen, houdingen, gevoelens en ervaring wil achterhalen. Dergelijke benadering draagt dus bij tot het bereiken van het doel van deze masterproef.²⁵⁹ Kortom in kwalitatief onderzoek is men met name geïnteresseerd in het achterhalen van de processen hoe mensen hun ervaringen interpreteren, hoe ze hun sociale werkelijkheid construeren en welke betekenis zij geven aan deze ervaringen. Met andere woorden zijn we in dit onderzoek minder geïnteresseerd in bijvoorbeeld het aantal jongeren die het afgelopen jaar een GAS-

²⁵⁷ MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam, Boom, 2004, p.9

²⁵⁸ DECORTE, T. en ZAITCH, D., *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2012, p. 36

²⁵⁹ *Ibid*, p.10

boete kreeg, maar ligt de focus op hoe jongeren een GAS-boete ervaren, hoe ze tegenover GAS-boetes staan, wat hun perceptie is over de mogelijke gevolgen van een GAS-boete op hen,... Deze vragen draaien om het begrijpen van hun beleving en vragen aldus om een kwalitatieve benadering.²⁶⁰

Een ander voordeel van kwalitatief onderzoek is dat ze gekenmerkt wordt door haar flexibiliteit. Hierdoor kan gemakkelijker ingespeeld worden op ongeplande en onvoorspelbare gebeurtenissen. Een eventueel nadeel - of moeilijkheid - hier is dat van de onderzoeker ook verwacht wordt dat hij zich openstelt voor deze eerder ongestructureerde methode. Dit is vooral nodig om adequaat te kunnen inhaken op die veranderlijkheid die zich afspeelt in de werkelijkheid. De fasen van verzameling en analyse worden ook gekenmerkt door flexibiliteit, deze wisselen elkaar immers cyclisch-interactief af. Hierdoor kan in elke fase tussentijds teruggekoppeld en bijgestuurd worden.²⁶¹

Een bijkomend kenmerk van een kwalitatieve onderzoeksstrategie is dat er een rijke, diepgaande beschrijving van een fenomeen wordt geambieerd.²⁶² Hier lijkt een belevingsonderzoek aan de hand van diepte-interviews het meest geschikt.

1.1. Belevingsonderzoek

Er werd aldus een belevingsonderzoek uitgevoerd op microniveau, omdat dit het fenomeen in de diepte kan bestuderen. Vooreerst is het van belang om het belevingsonderzoek algemeen te situeren. Bij dergelijk onderzoek wordt gepeild naar de gevoelens, waarderingen en ervaringen van individuen omtrent een bepaalde situatie of verschijnsel. De centrale focus ligt op hoe individuele personen de onderzochte situatie beleven.²⁶³ Kortom, aan de hand van dit type onderzoek kunnen de beleving en de gevolgen van een GAS-boete nauwkeurig en gedetailleerd in kaart worden gebracht. Hierbij staat het perspectief van de jongeren centraal.²⁶⁴

In dit onderzoek zal eerst nagegaan worden wat de attitudes zijn van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties. Daarom is het van belang het complexe concept ‘attitude’ te duiden. Er kan gesteld worden dat er geen eenduidige definitie van ‘attitude’ voorhanden is. Volgens THURSTONE verwijst het concept naar *“het geheel van neigingen, gevoelens, vooroordelen, vooropgezette noties, ideeën, bezorgdheden, bedreigingen en overtuigingen aangaande een specifieke topic. Het gaat m.a.w. over alles wat iemand denkt (cognitief) en voelt (affectief) over een onderwerp.*

²⁶⁰ MERRIAM, S. B., *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*, San Francisco, John Wiley and Sons, 2009, p. 3-20

²⁶¹ MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam, Boom, 2004, p.9

²⁶² *Ibid*, p. 3-20

²⁶³ EGGERMONT, M., "Belevingsonderzoek en participerende observatie", in LEVERING, B. en SMEYERS, P. (eds.), *Opvoeding en onderwijs leren zien: een inleiding in interpretatief onderzoek*, Amsterdam, Boom, 1999, 173-191.

²⁶⁴ VANHAELEMEESCH, D. en VANDER BEKEN, T., "Electronic monitoring: convicts' experiences in Belgium", in COOLS, M., DE RUYVER, B., EASTON, M., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VANDE WALLE, G., VANDER BEKEN, T., VANDER LAENEN, F., VERHAGE, A. en VERMEULEN, G. (eds.), *Social conflicts, citizens and policing*, 176, Antwerpen, Maklu, 2012, p. 78

Dit is een subjectieve en persoonlijke aangelegenheid.” (THURSTONE, 1970: 128)²⁶⁵ Het betreft dus een containerbegrip met velerlei aspecten, dimensies of componenten.

Meer bepaald kan ‘attitude’ opgesplitst worden in drie componenten: een cognitieve, een emotionele en een gedragscomponent. De cognitieve component verwijst naar alle opvattingen en overtuigingen betreffende het object, in dit onderzoek refereert dit onderzoeksobject naar de gemeentelijke administratieve sancties. Deze waarderings, i.e. oordelen over wenselijk en onwenselijk, zijn deels vooringenomen door de heersende maatschappelijke orde. De emotionele component heeft betrekking op een brede schaal van emoties en gevoelens ten aanzien van een object. Hier zal dus gekeken worden naar de emoties en de gevoelens die de jongeren ervaren hebben tijdens en na de bemiddelings- en/of GAS-procedure. De emotionele component houdt echter een beperking in, aan de hand van een diepte-interview kan enkel nagegaan worden wat de respondent over zijn gevoelens weet en wat hij/zij erover kan verwoorden. Hierdoor worden mogelijke fysiologische reacties onderbelicht. Ten slotte houdt de gedragscomponent in: de wil om verbaal gedrag te stellen²⁶⁶, of het verwoorden en meedelen van overtuigingen en gevoelens. Deze component zal in de interviews bevraagd worden door te vragen naar de meningen en houdingen ten aanzien van de GAS in het algemeen en ten aanzien van hun eigen opgelegde GAS-boete. Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen attitudes aan de ene kant en feitelijke gedragingen aan de andere kant.²⁶⁷

Vervolgens worden ook de percepties op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties nagegaan. ‘Perceptie’ verwijst naar de manier waarop we informatie, die verzameld wordt door onze zintuigen, interpreteren. Dit is een cognitief proces waarbij een voorstelling van de sociale werkelijkheid wordt gegenereerd zoals we die herkennen, erover nadenken en onthouden.²⁶⁸

In de bespreking van de onderzoeksresultaten zullen citaten weergegeven worden. Aan de hand daarvan kunnen veelzeggende en betekenisvolle voorbeelden gegeven worden, die de onderzoeksresultaten beter kunnen duiden. Ook kunnen hierdoor exacte gevoelens, attitudes en ervaringen worden weergegeven.

1.2. Methodologische beperkingen

Daar dit onderzoek zich kadert in de masterproef Criminologische Wetenschappen kunnen er toch enkele beperkingen optreden, dit inzonderheid door de beperktheid qua tijd en mogelijkheden en door bepaalde (methodologische) keuzes die gemaakt werden. Hier zal kort stilgestaan worden bij deze beperkingen.

²⁶⁵ BILLIET, J., LOOSVELDT, G. en WATERPLAS, L., *Het survey-interview onderzocht: effecten van het ontwerp en gebruik van vragenlijsten op de kwaliteit van de antwoorden*, Leuven, KUL. Sociologisch onderzoeksinstituut, 1984, p. 210

²⁶⁶ *Ibid*, p. 211

²⁶⁷ *Ibid*, p. 209-237

²⁶⁸ LEVINE, M. W., *Levine and Shefner's fundamentals of sensation and perception* Oxford, Oxford university press, 2000, p 1-2

Ten eerste wordt er slechts een eenzijdige visie belicht met betrekking tot de GAS-thematiek of -problematiek, met name de visie van de geselecteerde jongeren. Daarenboven is het onmogelijk om na te gaan of de jongeren vertellen wat zij werkelijk ervoeren. De ervaringen, meningen, attitudes kunnen gekleurd zijn en zijn subjectief. Toch is net hun beleving het uitgangspunt van deze masterproef. Er werd getracht de bias te beperken, zowel aan de zijde van de interviewer als van de respondent. Om een zo hoog mogelijke waarheidsgehalte na te streven, werd in de open interviews bijvoorbeeld nooit, door de interviewer zelf, gevraagd naar wat de jongeren hebben mispeuterd en naar het waarom van het gesteld gedrag.²⁶⁹

Daarnaast bestaat het gevaar dat door het gebruiken van open interviews, sommige onderwerpen niet worden aangesneden of bediscussieerd.²⁷⁰ Bovendien kan het zijn dat sommige jongeren moeite hebben met het adequaat verwoorden van hun gedachten.²⁷¹

Het kan ook een nadeel zijn dat er slechts acht minderjarigen werden geïnterviewd. Let wel, het is niet de bedoeling om representatieve en gegeneraliseerde resultaten neer te schrijven. Daar het hier slechts gaat om een verkennend kwalitatief onderzoek, kan dit nadeel worden genuanceerd. Het gaat veeleer om het schetsen van de belevingen van West-Vlaamse jongeren die in aanraking kwamen met het GAS-systeem. Men kan hier uit afleiden dat niet alle meningen, ervaringen en percepties in dezelfde mate opgaan voor alle respondenten.

Dat een belevingsonderzoek op basis van open interviews uitermate arbeidsintensief is mag zeker niet uit het oog verloren worden.²⁷² Zowel het afnemen van de open interviews, de verplaatsingen, de analyse enzovoort nemen veel tijd in beslag.

Van de interviewer wordt tevens verwacht dat hij een open houding aanneemt.²⁷³ Door een interactieve en situationele benadering tussen de interviewer en de geïnterviewde mag de directe invloed van de interviewer niet onderkend worden. Daarom heeft de onderzoeker zich zo neutraal mogelijk, en met voldoende respect, proberen op te stellen ten aanzien van de jongeren. Evenwel zeggen MASO en SMALING: *“het streven naar objectiviteit betekent niet de uitsluiting van de*

²⁶⁹ VANHAELEMEESCH, D. en VANDER BEKEN, T., "Electronic monitoring: convicts' experiences in Belgium", in COOLS, M., DE RUYVER, B., EASTON, M., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VANDE WALLE, G., VANDER BEKEN, T., VANDER LAENEN, F., VERHAGE, A. en VERMEULEN, G. (eds.), *Social conflicts, citizens and policing*, 176, Antwerpen, Maklu, 2012, 77-96.

²⁷⁰ *Ibid*, p. 77-96

²⁷¹ DECORTE, T. (m.m.v. TIEBERGHIEN, j. & PETINTSEVE, O.), *Methoden van onderzoek: ontwerp en dataverzameling. Een handleiding*, Gent, Academia Press, 2012, p.211

²⁷² DECORTE, T. (m.m.v. TIEBERGHIEN, j. & PETINTSEVE, O.), *Methoden van onderzoek: ontwerp en dataverzameling. Een handleiding*, Gent, Academia Press, 2012, p.211

²⁷³ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, p. 323

subjectiviteit van de onderzoeker, maar omvat juist een bereflecteerde, intelligente, positieve aanwending van de eigen subjectiviteit."²⁷⁴

Daarenboven bestaat er ook een beperking in de interpretatie van de antwoorden van de jongeren. Deze interpretatie, tijdens de analysefase, wordt immers steeds beïnvloed door persoonlijke selectie, voorkeur en interpretatie van de onderzoeker. Evenwel kan dit deels opgevangen worden door met meerdere onderzoekers te coderen. Bij zogenaamde *intercoder reliability*, coderen onafhankelijke onderzoekers dezelfde data en wordt nagegaan in hoeverre ze het eens zijn over de codering met hetzelfde codeerschema en aldus tot dezelfde conclusies komen.²⁷⁵

Ten slotte is een vaak voorkomende kritiek op kwalitatieve diepte-interviews, het gebrek aan validiteit en betrouwbaarheid.²⁷⁶ Doordat elk persoonlijk verhaal of getuigenis op zich subjectief is, kan de geldigheid en betrouwbaarheid van diepte-interviewdata niet gebaseerd zijn op de objectiviteit en verifiëerbaarheid. Men weet immers nooit met 100% zekerheid of een respondent sociaalwenselijk antwoord, tevens bestaat er een kans dat hij cruciale informatie verdraait of verzwijgt,...

...²⁷⁷ Zo scoren kwalitatieve methoden laag op vlak van de externe betrouwbaarheid. Ten eerste, is iedere beleving uniek en persoonlijk voor de jongere, dit maakt het bijzonder moeilijk om het volledige onderzoek exact te herhalen. En ten tweede omdat de onderzoeksomstandigheden gekenmerkt worden door veranderlijkheid.

Zoals reeds beschreven is het, althans voor dit onderzoek, geen doel om de onderzoeksresultaten en – conclusies te generaliseren naar andere jongeren. Hierdoor kan aangenomen worden dat de externe validiteit van dit onderzoek klein zal zijn.

Om interne betrouwbaarheid na te streven werd zo transparant als mogelijk gerapporteerd²⁷⁸ en werden alle genomen keuzes geduid en onderbouwd.

Door resultaten van buitenlands onderzoek te hanteren en ze af te spiegelen tegen de onderzoekresultaten van dit onderzoek, werd gepoogd om de interne validiteit van dit onderzoek te verhogen.²⁷⁹

2. Onderzoeksinstrument: open interview

Het oorspronkelijke idee was om de onderzoeksmethoden en -technieken te baseren op reeds bestaand, gelijkaardig (internationaal) onderzoek over GAS en dit vanuit de belevingswereld van jongeren. Al

²⁷⁴ MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam, Boom, 2004, p.67

²⁷⁵ LOMBARD, M., Intercoder reliability, <http://matthewlombard.com/reliability/> Geraadpleegd op 24/04/2013

²⁷⁶ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, 390 p.

²⁷⁷ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, 390 p.

²⁷⁸ DECORTE, T. en ZAITCH, D., *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2012, p.122-134

²⁷⁹ *Ibid*, p.61-79

snel werd geconstateerd dat er geen Vlaams onderzoek bestaat die vertrekt vanuit deze optiek, althans wat de gepubliceerde onderzoeken betreft.

Daardoor werd besloten om de Angelsaksische literatuur te raadplegen. In eerste instantie werd er aldus contact opgenomen met drie Britse onderzoekers, met name met Professor Matthews van de studie "*Assessing the use and impact of Anti-social Behaviour Orders*".²⁸⁰, met professor Crawford van de studie "*Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police*"²⁸¹ en met Brian McIntosh voor zijn bijdrage "*ASBO youth: rhetoric and realities*" in het boek "*ASBO nation: the criminalisation of nuisance*".²⁸² Via e-mail en telefonisch contact werd gevraagd of de onderzoeksinstrumenten, zijnde vragenlijsten en topiclijsten, mochten gebruikt worden voor dit empirisch onderzoek. Wegens tijdgebrek of het niet meer beschikken over de onderzoeksinstrumenten konden de onderzoekers niet voldoen aan deze vraag. Ten gevolge van deze negatieve respons, het tijdverlies die hiermee gepaard ging en gezien het feit dat dit onderzoeksonderwerp weinig onderzocht is vanuit het belevingsoogpunt van jongeren, werd besloten om open interviews met een topiclijst af te nemen.

Telkens werden de diepte-interviews gestart met één brede beginvraag.²⁸³ Aan de hand van de techniek van 'doorvragen' werd vervolgens getracht om het interview te sturen in de gewenste richting en werd de jongere gestimuleerd om zijn of haar mening, visie, attitude en ervaring te geven over GAS.²⁸⁴ Open interviews zijn uitermate geschikt om de gevoelens en ervaringen van de jongeren te achterhalen.²⁸⁵ Aangezien de jongeren hier zelf als ervaringsdeskundigen opereren kunnen zij de onderzoeker gidsen naar zeer rijke en relevante informatie.²⁸⁶ Daar er gepolst wordt naar de beleving en attitudes van de jongeren is van het van groot belang om te starten vanuit een goede relatie met de respondent, verder moet men ook trachten deze vertrouwensband te onderhouden.²⁸⁷ Toch moet de interviewer steeds alert blijven, hij is immer de actieve speler in de gegevensverzameling.²⁸⁸ Kortom, hoewel een vertrouwensband de sleutel kan zijn tot de toegang van vertrouwelijke informatie, moet men waakzaam zijn voor mogelijke gevaren. Met name bestaat het gevaar dat de interviewer zich te veel inleeft in de situatie van de geïnterviewde, waardoor de objectiviteit in het gedrang komt.

²⁸⁰ MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, 70 p.

²⁸¹ CRAWFORD, A., "Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police", *Youth Justice* 2009, 9(1), 5-26.

²⁸² MCLINTOSH, B., "ASBO youth: rhetoric and realities", in SQUIRES, P. (ed.), *ASBO nation : the criminalisation of nuisance*, Bristol, Policy Press, 2008.

²⁸³ DECORTE, T. en ZAITCH, D., *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2012, p. 206-209

²⁸⁴ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, 390 p.

²⁸⁵ BEYENS, K. en TOURNEL, H., "Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview", in DECORTE, T. en ZAITCH, D. (eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, 574, Leuven/Den Haag, Acco, 2010, 199-260.

²⁸⁶ VAN DE WEYGAERT, J. en VANDER LAENEN, F., "Wij komen hier veel tekort: een kwalitatief onderzoek naar de behoeften van gedetineerden in de gevangenis van Oudenaarde", *Fatik* 2011, 132, 4-10.

²⁸⁷ MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam, Boom, 2004, p.10

²⁸⁸ LEGARD, R., KEEGAN, J. en WARD, K., "In-depth Interview", in RITCHIE, J. en LEWIS, J. (eds.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers*, London, Thousand Oaks, 2003, 138-169.

Bovendien mag de interviewer er niet voor terugschrikken om, indien nodig het gesprek te sturen in de richting van de vereiste informatie.²⁸⁹

Een bijkomend voordeel van open interviews is het feit dat deze eigenlijk lijken op een gesprek, een belangrijk verschil is echter dat het gaat om een conversatie met een doel. Of zoals LEGARD, KEEGAN & WARD stellen: *"In reality, although a good in depth-interview will appear naturalistic, it will bear little resemblance to an everyday conversation."*²⁹⁰

In verschillende methodologische handboeken wordt gesteld dat open interviews afnemen een kunde is. Het is iets wat je niet leert, maar gewoon doet of kan.²⁹¹ Om te vermijden dat enkel geringe en irrelevante informatie werd verzameld, werd er gebruik gemaakt van een topiclijst. Een topiclijst helpt namelijk om ervoor te zorgen dat relevante zaken systematisch en met enige uniformiteit aan bod komen.²⁹² Bovendien is het een handig instrument om bij te houden wat reeds wel en niet aan bod is gekomen. De topics zijn gebaseerd het onderzoeksdoel van deze studie en op de internationale literatuur met betrekking tot het onderzoeksthema. Meer bepaald werden deze afgeleid uit drie Britse studies: *"Assessing the use and impact of Anti-social Behaviour Orders"* van MATTHEWS et. al.²⁹³, *"Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police"* van CRAWFORD²⁹⁴ en *"ASBO youth: rhetoric and realities"* van MCINTOSH²⁹⁵.²⁹⁶ Meer bepaald zijn de vragen die peilden naar de perceptie ten aanzien van de gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op de jongeren gebaseerd op het onderzoek van MATTHEWS et al. In dit onderzoek werd nagegaan welke impact een ASBO heeft op het antisociaal gedrag. Daarnaast werd tevens de impact op sociaal, persoonlijk en familiaal vlak getoetst.²⁹⁷ De vragen die er op gericht zijn om de ervaring en beleving van een GAS-procedure van de jongeren te achterhalen, zijn grotendeels geïnspireerd op de studie van MCINTOSH. In dit kleinschalig empirisch onderzoek werd nagegaan hoe twee jongeren de ASBO-procedure ervoeren. De vragen omtrent de attitudes van de jongeren ten aanzien van de GAS zijn enerzijds gebaseerd op het onderzoek van CRAWFORD en anderzijds op het onderzoek van MATTHEWS et. al.

²⁸⁹ BEYENS, K. en TOURNEL, H., "Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview", in DECORTE, T. en ZAITCH, D. (eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, 574, Leuven/Den Haag, Acco, 2010, 199-260.

²⁹⁰ LEGARD, R., KEEGAN, J. en WARD, K., "In-depth Interview", in RITCHIE, J. en LEWIS, J. (eds.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers*, London, Thousand Oaks, 2003, p.139.

²⁹¹ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, p. 323

²⁹² ARTHUR, S. en NAZROO, J., "Designing Fieldwork Strategies and Materials", in RITCHIE, J. en LEWIS, J. (eds.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers* London, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 2003, 109-137.

²⁹³ MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, 70 p.

²⁹⁴ CRAWFORD, A., "Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police", *Youth Justice* 2009, 9(1), 5-26.

²⁹⁵ MCLNTOSH, B., "ASBO youth: rhetoric and realities", in SQUIRES, P. (ed.), *ASBO nation : the criminalisation of nuisance*, Bristol, Policy Press, 2008.

²⁹⁶ Deze studies worden uitvoerig behandeld in 'Hoofdstuk 3. Verschillende inzichten en bevindingen uit buitenlands en binnenlands (empirisch) onderzoek Supra, p. 53 – 69.

²⁹⁷ *Ibid* p.50-53

3. Respondentenverzameling

Het is evenzeer van belang om stil te staan bij relevant onderzoeksmateriaal, want het type onderzoeksmateriaal draagt bij tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen en bijgevolg ook tot het bereiken van het uiteindelijke onderzoeksdoel. De onderzoeksobjecten in deze masterproef zijn jongeren. Zoals reeds aangegeven in de stipulatieve definitie van jongeren²⁹⁸, betreft het hier jongeren die in de afgelopen vijf jaar een GAS-boete opgelegd kregen en op het moment van de feiten minderjarig waren. Deze jongeren kunnen worden aanzien als databronnen en meer bepaald als respondenten vermits zij gegevens verschaffen zoals meningen, attitudes, opvattingen,...²⁹⁹ Zij zijn duidelijk de beste informatiebronnen, zo stelt ook de Vereniging van Vlaamse Jeugddiensten: “*Zij zijn immers de autoriteit en ervaringsdeskundigen in jong zijn.*”³⁰⁰ Het grote voordeel van personen als onderzoekobjecten is de verscheidenheid aan informatie die ze kunnen verstrekken, en dit op een vrij snelle manier. Bovendien is de stuurbaarheid door de onderzoeker ook een pluspunt. Hiermee bestaat er een relatieve zekerheid dat de vraagstelling zal - of kan - beantwoord worden. Toch mag men mogelijke nadelen niet uit het oog verliezen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: subjectieve antwoorden, sociaalwenselijke antwoorden, daarnaast is het ook mogelijk dat de jongeren nog nooit eerder nagedacht hebben over hun attitudes ten aanzien van GAS of over de gevolgen van GAS op de verschillende bevraagde dimensies,...³⁰¹

Doordat geopteerd werd voor een kleinschalig belevingsonderzoek werden slechts acht minderjarigen geïnterviewd worden. Dit aantal werd niet vooraf vastgelegd, maar werd bepaald door het saturatiepunt. Dit is de fase waarin men als onderzoeker geen nieuwe informatie meer kan verzamelen en men bijgevolg de gegevensverzameling kan stopzetten.³⁰² Een voordeel van het beperkt aantal respondenten is dat deze met diepgang kunnen worden benaderd en worden geanalyseerd. Toch mag de negatieve keerzijde niet onderbelicht worden. De kan bestaat namelijk dat door te weinig respondenten te interviewen, de mogelijkheid tot inhoudelijke veralgemening en vergelijking ingeperkt wordt.³⁰³

In dit kwalitatief onderzoek wordt gekozen voor een doelgerichte steekproef. Dit betekent dat de steekproef op diverse criteria is gebaseerd. De respondenten worden aldus benaderd op basis van

²⁹⁸ Supra, ‘2.3. Jongeren’ p. 17

²⁹⁹ DECORTE, T. (m.m.v. TIEBERGHIEN, J. & PETINTSEVE, O.), *Methoden van onderzoek: ontwerp en dataverzameling. Een handleiding*, Gent, Academia Press, 2012, 209

³⁰⁰ VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.

³⁰¹ MASON, J., "Qualitative interviewing: Asking, listening and interpreting", in MAY, T. (ed.), *Qualitative research in action*, Londen, Sage, 2003, 225-241.

³⁰² FLICK, U., *An introduction to qualitative research*, Londen, Sage, 2003, p. 64-65

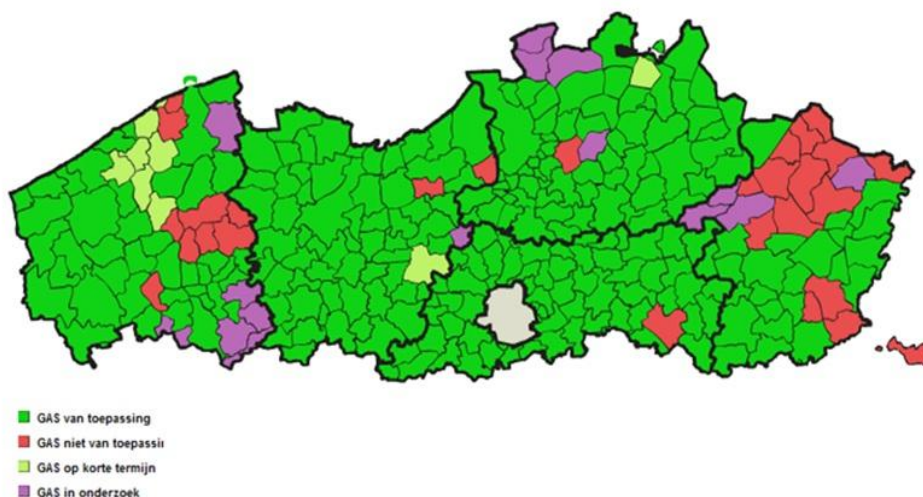
³⁰³ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, p. 323

vooraf bepaalde eigenschappen en karakteristieken.³⁰⁴ Het was de bedoeling om “kritische cases” te selecteren die voldoende rijke informatie kunnen opleveren. Daarom werd gekozen voor een tamelijk kleine steekproef van jongeren, die een band hebben met het onderzoeksthema en die een bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek.³⁰⁵ Meer bepaald zijn de vooropgestelde steekproefcriteria hier: 1) binnen de afgelopen vijf jaar minstens een GAS-boete hebben gekregen en/of een GAS-bemiddelingsprocedure doorlopen hebben en 2) minderjarig zijn op het moment van de feiten.

Om de respondenten te verzamelen werd beroep gedaan op de gemeentebesturen, sanctionerende ambtenaren en GAS-bemiddelaars van West-Vlaanderen³⁰⁶. Echter niet alle gemeenten passen GAS toe, daarom is de selectie gebaseerd op een kaartje (Figuur 2) op de website van Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG)³⁰⁷.

Figuur 2: Overzicht GAS in Vlaanderen

GAS – invoering Vlaanderen – © VVSG – 1/8/2012



Initieel werd aan de hand van een brief³⁰⁸, waarin het verloop en het doel van het onderzoek wordt toegelicht, gevraagd aan de ambtenaren en bemiddelaars of zij bereid waren om de onderzoeker in

³⁰⁴ RITCHIE, J. en LEWIS, J. (ed.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers*, London, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 2003, p. 77-100

³⁰⁵ DECORTE, T. en ZAITCH, D., *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2012, p. 36

³⁰⁶ Volgende steden werden uiteindelijk aangeschreven: Wervik, Ingelmunster, Koksijde, Poperinge, Staden, Alveringem, Oostkamp, Beernem, Zedelgem, Heuvelland, Diksmuide, Lo-Reninge, Zonnebeke, Veurne, Oostende, De Panne, Kortrijk, Kuurne, Lendelede, Wevelgem, Ledegem, Brugge, Knokke-heist, Ieper, Roeselare, Izegem, Nieuwpoort, Bredene, Vleteren. Middelkerke werd bewust niet aangeschreven vermits dit de woonplaats is van de student. Zodoende de interviewersbias in te nemen.

³⁰⁷ VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN, *Vlaamse gemeenten bestrijden samen overlast*, 2011 <http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Pages/WelkomGAS.aspx> (Geraadpleegd op 2/04/2013)

³⁰⁸ Zie Bijlage 1: Brief respondentenzameling

contact te brengen met minderjarigen die reeds een administratieve geldboete kregen. Met andere woorden fungeren zij als zogenaamde gatekeepers³⁰⁹, door hun centrale rol in het GAS-verhaal.

Op deze brief kwam weinig respons en wanneer er al reactie op kwam, werd vaak het privacy-aspect opgeworpen als een struikelblok om deel te nemen. Daarom werd in tweede fase gekozen voor een andere aanpak. Er werd een brief³¹⁰ opgesteld die rechtstreeks gericht was aan de jongeren. Hierin werden het doel en het verloop van het onderzoek, de timing en de anonimiteitsgarantie gespecificeerd. Tevens werd gevraagd aan de jongeren indien hij of zij bereid was om deel te nemen, om contact op te nemen met de onderzoeker per post, e-mail of telefoon. Zodoende een afspraak te kunnen maken voor de afname van een interview. De gemeentediensten en bemiddelingsdiensten die wel bereid waren om mee te werken, maar vragen hadden bij de privacy-waarborgen, werden aldus gehercontacteerd, met de vraag om desbetreffende brief door te sturen naar potentiële respondenten. Op die manier werden de contactgegevens van de jongeren gevrijwaard.

Uiteindelijk zijn de preventiediensten van Knokke-Heist en Brugge en de bemiddelingsdienst van het arrondissement Kortrijk ingegaan op deze vraag. In totaal werden ongeveer 260 brieven³¹¹ verstuurd, al dan niet met begeleidende brief van de stads – of bemiddelingsdiensten. In totaal namen acht respondenten contact op, de leeftijd van de jongeren varieert van 17 tot 21jaar, waarvan slechts een vrouwelijke respondent en zeven mannelijke. Hoewel er enige weerstand en uitval werd voorzien, werd er niet verwacht dat het dermate moeilijk ging zijn om respondenten te strikken. Uiteindelijk blijkt de responsgraad zeer laag te liggen en dat deed toch enkel vragen rijzen.

De steekproef is niet aselekt, daar er gebruik werd gemaakt van een *purposive sample*. Niet alle potentiële respondenten hebben een gelijke kans om gekozen te worden tot deelname. Er is een enorm effect van zelfselectie. De jongeren kiezen zelf of ze deelnemen aan het onderzoek of niet. Het is dus niet de onderzoeker die de respondenten selecteert. Het is daarom belangrijk om oog te hebben voor deze zogenaamde *volunteer bias*, want het al dan niet deelnemen aan het onderzoek kan samenhangen met enkele belangrijke variabelen.³¹² Zo blijkt dat 7 van de 8 respondenten van het mannelijke geslacht zijn. Eerst werd ook gedacht dat alleen respondenten die ingegaan zijn op de bemiddelingsprocedure zouden meewerken aan het onderzoek, omdat verondersteld wordt dat zij eerder al bereid waren om de bemiddelingsprocedure te doorlopen. Evenwel bleken 2 van de 8 respondenten niet deelgenomen te hebben aan de bemiddelingsprocedure en enkel een geldboete betaald te hebben.

³⁰⁹ DECORTE, T. en ZAITCH, D., *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2012, p. 156

³¹⁰ Zie Bijlage 2: Brief respondentenzameling – Gericht aan de jongeren

³¹¹ (10 vanuit Brugge, 223 vanuit Kortrijk en 25 vanuit Knokke-Heist)

³¹² MANDEL, F. S., WEINER, M., KAPLAN, S., PELCOVITZ, D. en LUBRANA, V., "An Examination of Bias in Volunteer Subject Selection: Findings from an In-Depth Child Abuse Study", *Journal of Traumatic Stress* 2000, 13, 77-88

In dit onderzoek werd tevens geopteerd voor het gebruik van een zogenaamde, *informed consent*-document³¹³. In deze schriftelijke overeenkomst³¹⁴ met de deelnemende jongere werd verduidelijkt welk soort onderzoek het betreft en wat het doel van het onderzoek is, wie de uitvoerder van het onderzoek is, met vermelding van de contactgegevens. Ook de rol van de respondent werd gedefinieerd. Daarnaast werd uitgelegd hoe de resultaten zullen worden verwerkt en verspreid, bovendien werd hierbij de garantie op anonimiteit en vertrouwelijkheid benadrukt. Overigens werd te allen tijde de vrijwilligheid van deelname aan het onderzoek onderstreept.

Vermits enkel jongeren die de volle leeftijd van 16 jaar bereikt hebben, betrokken werden in dit onderzoek, volstond hun individuele toestemming voor het meewerken aan dit onderzoek.³¹⁵

4. Interviewsetting

De meeste respondenten, die wensten deel te nemen, namen contact op via e-mail, op een respondent na die contact opname via een sms-bericht. Voorafgaand aan het interview, werd telkens per e-mail gevraagd of zij een voorkeur hadden voor een plaats waar het interview kon worden afgenomen. Er werden telkens drie mogelijke plaatsen voorgesteld, met name: op kot van de interviewer, thuis en in een lokaal van de Universiteit Gent. Het is van belang om stil te staan bij de plaats waar het interview wordt afgenomen, want dit kan immers van invloed zijn op de gegevens die verzameld worden. Daarom werd steeds in overleg met de jongeren gezocht naar een plaats die gemakkelijk voor de jongeren was, een plaats waar ze zich op hun gemak zouden voelen en naar een rustige plaats, waar de kans klein was dat het interview verstoord zou worden.³¹⁶ Uiteindelijk vonden twee interviews plaats in een van de universiteitsgebouwen, drie op kot van de interviewer, een interview werd afgenomen bij de respondent thuis en ten slotte vonden twee interviews plaats in een rustige tearoom.

Telkens werd aan het begin van het interview een korte introductie gegeven waarin de opeenvolgende zaken werden aangehaald en uitgelegd: onderzoek en meer specifiek de doelstelling van het onderzoek, rol van de geïnterviewde, vertrouwelijkheid en anonimiteit en ten slotte het verloop en de duur van het interview. Er werd ook een brief³¹⁷ meegegeven aan de respondent met de introductie van het onderzoek en met de contactgegevens van de interviewer. Bij de start van elk interview werd telkens toestemming gevraagd om het interview op te nemen, in functie van de latere analyse. Het grootste voordeel van een opname van het interview is dat de interviewer zich volledig kan concentreren op de vraagstelling en het verloop van het interview. Tijdens het interview werden ook

³¹³ Zie Bijlage 3: Informed Consent

³¹⁴ BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, p. 324

³¹⁵ DECORTE, T. (m.m.v. TIEBERGHIEN, j. & PETINTSEVE, O.), *Methoden van onderzoek: ontwerp en dataverzameling. Een handleiding*, Gent, Academia Press, 2012, p. 539-541

³¹⁶ SAUNDERS, M., LEWIS, P., THORNHILL, A. en VERCKENS, P., *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam, Pearson Education Benelux, 2008, 599 p.

³¹⁷ Zie Bijlage 6: Introductie onderzoek

aantekeningen gemaakt, dit vooral om geconcentreerd te blijven.³¹⁸ Geen enkele respondent had bezwaar tegen het gebruik van opnameapparatuur. Tevens werd, zoals reeds aangehaald een *informed consent* document ondertekend, door zowel de interviewer als de geïnterviewde.

5. Data-analyse

Het onderzoeksmateriaal bestaat uit opgenomen mondelinge gesprekken. Deze werden in volledige teksten uitgeschreven voor de analyse. De transcripten werden gecodeerd aan de hand van een codeboom³¹⁹. De codeboom werd samengesteld uit de centrale onderzoeksvragen en deelvragen en daaruit voortvloeiende topics. Er ligt dus een deductief perspectief ten grondslag van deze data-analyse, vermits de codeboom ontwikkeld is vanuit het breder theoretisch kader. Elk fragment van de interviews werd gecodeerd onder de vorm van hoofd- en subcodes. Op die manier werd de grote hoeveelheid verzamelde kwalitatieve gegevens, gesorteerd in zinvolle, betekenisvolle en verwante categorieën. De data kon aldus per thema worden samengebracht. Zodoende werd het mogelijk om de verschillende transcripten te integreren. Door de verschillende gesprekken naast elkaar te leggen per onderwerp kon er vergeleken worden en gezocht worden naar patronen om uiteindelijk conclusies te kunnen trekken. Ten slotte werden de resultaten teruggekoppeld aan de literatuurstudie en werd nagegaan wat de gelijkenissen en verschillen zijn en werden enkele nieuwe bevindingen aangesneden.³²⁰

Tijdens het coderen werd telkens een samenvatting van de acht interviews gemaakt, waardoor als het ware de essentie van de data werd gedistilleerd in functie van de interpretatie.³²¹ Ook werden eerste opmerkelijke inzichten, patronen en allerlei ideeën over alle aspecten van het onderzoek bijgehouden met behulp van memo's.

6. Besluit

In dit hoofdstuk werd uiteengezet hoe het kleinschalig empirisch onderzoek tot stand kwam en hoe het werd uitgevoerd. Alle genomen keuzes werden geduid en de werkwijze werd toegelicht. Er werd tevens stilgestaan bij de beperkingen en moeilijkheden die kunnen optreden bij dit belevingsonderzoek. Via dit methodologisch kader werd aldus duidelijk gemaakt hoe tot de onderzoeksresultaten werd gekomen. In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen en inzichten.

³¹⁸ BEYENS, K. en TOURNEL, H., "Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview", in DECORTE, T. en ZAITCH, D. (eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, 574, Leuven/Den Haag, Acco, 2010, 199-260.

³¹⁹ Zie bijlage 5: codeboom

³²⁰ SAUNDERS, M., LEWIS, P., THORNHILL, A. en VERCKENS, P., *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam, Pearson Education Benelux, 2008, 599 p.

³²¹ RITCHIE, J., SPENCER, L. en O'CONNOR, W., "Carrying out Qualitative Analysis", in RITCHIE, J. en LEWIS, J. (eds.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers*, London, Sage Publications Ltd, 2003, 219-262.

HOOFDSTUK 5. ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en inzichten uit het empirisch onderzoek toegelicht. De eerste paragraaf behandelt de eerste onderzoeksvraag, met name: Wat zijn de attitudes van jongeren ten aanzien van de gemeentelijke administratieve sancties? In de tweede paragraaf worden de resultaten ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag – Wat is de perceptie van jongeren op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties op jongeren? – gepresenteerd. De onderzoeksresultaten worden geïllustreerd aan de hand van citaten van de geïnterviewde jongeren. Hierbij is het van belang op te merken dat het niet de bedoeling is om gegeneraliseerde resultaten te presenteren. Het is veeleer de bedoeling om de belevingen van de jongeren die een GAS-boete opgelegd kregen te schetsen. Dit impliceert dat niet alle ervaringen en belevingen in gelijke mate door de jongeren werden ervaren. Ook zijn er duidelijke verschillen merkbaar in de attitudes van de jongeren ten aanzien van GAS.

1. De attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties

1.1. Visie ten aanzien van GAS

Eigen GAS-boete

Zes van de acht respondenten kregen een GAS-boete voor wildplassen. Daarnaast kreeg een respondent een GAS-boete voor het hangen van een affiche in een boom in het stadspark en een andere respondent omdat hij in bezit was van markeerstiften voor varkens tijdens de zogenaamde ‘honderd dagen-feesten’³²².

De meeste respondenten gaven aan dat ze hun eigen GAS-boete als rechtvaardig beschouwen. Ze argumenteerden dat ze wisten dat ze in de fout zijn gegaan en dat een sanctie een logisch gevolg is. De meesten vonden hun straf in verhouding met hun inbreuk.

“Mja, ‘t zijn ergere dingen dan wildplassen, maar ja, ze moeten toch een voorbeeld stellen hé.”
(jongen, 17 jaar)

De jongeren gaven te kennen dat het om een stommitieit ging. Ze gaven telkens aan dat de inbreuk waarvoor ze een GAS-boete kregen als niet ernstig kon bestempeld worden.

³²² Dit is een viering, onder de laatstejaars, naar aanleiding van de laatste 100 dagen op de middelbare schoolbanken

“Gohja, wat da ik gedaan heb, alleh, als je het bekijkt is niet juist hé, maar op zich is dat ook niet heel erg. Maar ik kan wel verstaan dat het tot overlast leidt bij andere mensen en zo.” (jongen, 19 jaar)

Een respondent vond de GAS-boete compleet onterecht, zij had immers de inbreuk niet zelf gepleegd. Bovendien vond ze de administratieve sanctie voor dergelijk feit overdreven en stond volgens de jongere het proportionaliteitsbeginsel op een helling.

“Euh, uiteindelijk was het allemaal op mijn naam terecht gekomen als, euh, als enige. Maar, ja, ik vond het zo niet fair. [...] Ik vond dat zo een beetje onterecht, zo alleh, omdat het niet persoonlijk was dat ik dat had gedaan. Maar ja, eerlijk of oneerlijk, als je een inbreuk maakt dan moet je bestraft worden. Maar, het moet wel, alleh, proportionaliteitsbeginsel moet in verhouding zijn hé.” (meisje, 21 jaar)

Kortom, het merendeel van de Vlaamse jongeren beschouwden hun GAS-boete als rechtvaardig. Ze zijn er van overtuigd dat er een gevolg geven moet worden aan normoverschrijdend gedrag. Slechts een respondent vond de GAS-boete compleet onterecht en stelde tevens het proportionaliteitsbeginsel in vraag.

Gemeentelijke administratieve sancties

Twee respondenten zijn voorstander van het GAS-systeem en zeker met betrekking tot jongeren. Eén van hen begrijpt niet dat de media zo negatief rapporteert over de GAS. Hij vindt het een heel goed systeem, dat niet dient afgeschaft te worden. Hij vermeldde echter kort dat de vaststeller niet te snel mag overgaan tot het opleggen van een GAS-boete.

“Want nu in de media is dat zo allemaal zo super slecht daarover, maar ik vind dat eigenlijk wel een goed systeem, dus ja. Maar ja, dat was zo omdat ze zaten broodjes te eten ja, dat is nu wel een stom voorbeeld natuurlijk. Maar er zijn dan mensen die zeggen van dat GAS volledig afschaffen. Maar ik vind dat maar een geval en ik ben daar eigenlijk wel tevreden over, ik vind dat wel een goed systeem.” (jongen, 18 jaar)

Daarnaast zijn er enkele jongeren die absoluut contra de GAS zijn. Hiervoor werden verschillende argumenten gegeven.

(1) Er werd gesteld dat het GAS-systeem meer kost dan van het opbrengt.

“Volgens mij is het ook gewoon goedkoper om GAS-boetes te geven, dan te werken aan een duurzame samenleving. Alleh ja, ze zien rapper het effect hé, bij boetes betalen. ‘t Wordt direct betaald hé, je ziet dat direct, alleh ja.” (jongen, 19 jaar)

(2) Beide respondenten misprijzen de willekeur die achter de toepassing en invulling van de GAS schuilt.

“Gas-boete op zich vind ik nogal, alleh euhm, omdat dat in elke gemeente anders is, dat dat vree, alleh, vree willekeurig zit en niet een vast systeem of zoiets. Het is ja, ‘k vind dat gewoon, dat willekeurig is, dat er geen, euhm, vaste ja structuur in zit.” (jongen, 18 jaar)

(3) Een respondent argumenteerde tevens dat de onderliggende oorzaak van het probleem niet wordt aangepakt.

“Het achterliggend sociaal probleem, maatschappelijk probleem wordt niet aangepakt. ‘k weet het niet, maar volgens mij moeten we... alleh, ik zie het als een maatschappelijk en sociaal probleem. Euhm ffkes denken, omdat bijvoorbeeld de mensen zijn onverdraagzaam en daarom voelen ze zich ook onveiliger op straat omdat ze zich rapper, zich ergeren of rap geïntimideerd zijn, maar het probleem is niet die onverdraagzaamheid, of groeiende onverdraagzaamheid of, of jongeren die gewelddadig worden, maar het is wel volgens mij omdat de maatschappij, volgens mij, aan het individualiseren is. Dat wij dat daarom, allehja, daarom dat de mensen onverdraagzamer worden en dat probleem moeten we aanpakken.” (jongen, 21 jaar)

(4) Bovendien wordt volgens de jongeren niet voorzien in alternatieven. Men verkiest een repressief beleid, boven het investeren in duurzame oplossingen, aldus de jongeren.

“Ja uiteindelijk wel hé ja. Je moet dat [wildplassen] niet doen. Het enigste is eigenlijk, ja, dat er geen alternatief wordt gegeven, ja [...] Wel het is gemakkelijk voor een straf te geven, ma probeert dan ook voor oplossingen te bieden.” (jongen, 21 jaar)

(5) Een jongere bekritiseert de schending van de scheiding der machten. Hij vindt het vreemd dat de stad überhaupt een GAS kan opleggen, terwijl zij tevens de uitvoerende macht zijn.

“Vanaf dat ‘t stad, hen iets niet aan staat, voor dan in een beslissing, dus zonder rechterlijke macht bij te betrekken, een GAS-boete kunnen laten betalen, vind ik ook eigenlijk een klein beetje verkeerd. Want het stad is eigenlijk uitvoerende macht, dat hoort eigenlijk niet dat zij boetes uitdelen. Dat schoentje wringt een beetje, vind ik.” (jongen, 21 jaar)

De meningen over GAS zijn als dusdanig verdeeld. Maar er kan afgeleid worden dat zowel de voor- als tegenstanders van GAS-boetes vinden dat er een onderscheid dient gemaakt te worden tussen GAS-boetes die een bepaald doel dienen, zoals bijvoorbeeld het bestrijden van overlast; en nutteloze GAS-boetes voor pietluttigheden. Het lijkt de respondenten opportuun om het GAS-beleid toe te spitsen op bepaalde ernstigere problematieken.

“Wel, ik vind dat er twee verschillende soorten moeten bestaan van GAS-boetes. Dus je hebt de deze die echt nuttig zijn en als het een bepaald doel dient, gelijk van da wildplassen, dat is echt, alleh, dat vervuult ook je straatbeeld en dergelijke, dan heeft het wel een nut. Maar als je dan bijvoorbeeld hoort van gasten die GAS-boetes krijgen om da ze broodje zijn aan het eten op de kerk, is dat iets van, komaan, alleh [...]” (jongen, 21 jaar)

“Soms vind ik dat wel nodig, dat er GAS-boetes zijn, ma ‘k denk dat ze hun toe moeten spitsen op andere problematieken.” (meisje, 21 jaar)

Maar zoals opgemerkt door enkele respondenten, kan men zich de vraag stellen waar men de grens trekt?

“Het is ook moeilijk, want iedereen heeft een andere opinie erover. Want dan zijn er mensen van ja, je moet normaal op een bank zitten en ja, als je dat tegen een jongere gast gaat zeggen, ja gaat die zeggen ik zit hoe dak ik wil en euh, jouw bank gaat daar niet aan beschadigd zijn of zo. Iedereen peist daar het zijne van.” (jongen, 20 jaar)

“Ja, die gas-sancties vind ik goed, maar ja niet voor alles, alleh, ze moeten een lijn trekken. Ze mogen het niet voor te veel dingen voorschrijven.” (jongen, 18 jaar)

De meningen ten aanzien van GAS zijn aldus verdeeld. Al kon vastgesteld worden dat de meeste jongeren vinden dat er een onderscheid dient gemaakt te worden tussen waardevolle en nutteloze gemeentelijke administratieve sancties. De GAS-boetes die worden uitgeschreven voor verwaarloosbare feiten, kunnen volgens de respondenten beter vervangen worden door een waarschuwing.

Concluderend dient tevens opgemerkt te worden dat veel jongeren nooit eerder hadden stilgestaan bij hun mening en attitude ten aanzien van GAS. Voor vele jongeren blijft ‘GAS’ – en bijgevolg ook overlast – een vaag en abstract concept.

Verschillende actoren

Er waren in hoofdzaak vier actoren waarmee de jongeren, hetzij rechtstreeks, hetzij via brief of e-mail, in contact kwamen: de politie, de pro-Deoadvocaat, de sanctionerend ambtenaar en de bemiddelaar.

Politie – Zeven van de acht respondenten kwamen direct in contact met de politie. De politie was aldus in zo goed als alle gevallen de vaststeller van de feiten. Het contact met de politie werd over het algemeen als positief en correct beschouwd. Zodoende werden er geen moeilijkheden of problemen ervaren. De meeste jongeren gaven aan dat de politiemannen gewoon hun job deden. Twee van die

zeven respondenten ervoeren de politie als onvriendelijk. Eén respondent kwam ten slotte met geen enkele vaststeller in contact, maar kreeg meteen een proces-verbaal in de brievenbus.

“Ze hebben gewoon men identiteitskaart genomen en hun papierwerk gaan invullen, wij hebben dat dan moeten ondertekenen en ze zeiden, ja je gaat een PV in de brievenbus krijgen. Ja, ze waren hun job aan 't doen.” (jongen, 21 jaar)

“Maar de politie is altijd normaal of juist geweest. 'k Ga niet zeggen... ze hebben nooit verkeerd geweest. Ze moeten doen wat dat ze moeten doen, ja 't is hun plicht van iedereen tegen te houden. [...]” (jongen, 20 jaar)

Advocaat – Geen enkele respondent deed beroep op een advocaat. Het merendeel van de respondenten was er van overtuigd dat het feit waarvoor ze een GAS-boete kregen te banaal en te licht was om een advocaat in te schakelen. Een respondent gaf aan dat hij de geldboete niet hoog genoeg vond om daarvoor dergelijke procedure op te starten. Beroep doen op een advocaat was in de ogen van de respondenten te omslachtig. Velen gaven bovendien aan dat ze niet wisten waarom ze een advocaat konden inschakelen, daar ze perfect wisten dat ze in de fout waren gegaan. Sommigen stelden zelfs dat ze vermoedden dat een advocaat wel betere dingen te doen heeft en zich beter concentreert op ernstigere zaken.

“Euh, maar ja, 'k dacht van ja, 'k heb dat niet nodig. Dus 'k heb daar niet op gereageerd. 'k Heb die meneer gewoon een keer gebeld en moest het uiteindelijk, der iets van euh, alleh, zaak van gekomen worden zijn of zo dan... ging ik daar naar teruggebeld hebben. Maar 'k dacht ja, 'k ga eerst zien wat dat gesprek geeft. Euhm, mja, dat was allemaal heel rap opgelost. Ja dat was precies nog erger om die mens daar zo mee lastig te vallen. Uiteindelijk is dat ook zijn job, maar dan dacht je ook van, en als je zo een advocaat neemt dan klinkt dat nog serieuzer. Dus. Euh, ook omdat dat lastig, ja dat was ook banaal. Ook omdat je daar als jongere niet zo klaar voor bent voor zoiets.” (meisje, 21 jaar)

“Ik vroeg mij eigenlijk eerst af, voor wat is dat nodig? Want ik vond dat gelijk nu niet echt iets om een advocaat op te zetten direct. Ik vond dat eigenlijk echt niet nodig om daarvoor een advocaat, 'k wist dat ik was, 'k was in fout dus.” (jongen, 18 jaar)

Sinds de wetwijziging van 2004 werd voor de gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om de GAS ook toe te passen op minderjarigen. De wetgever heeft echter extra waarborgen voorzien in de GAS-procedure ten aanzien van minderjarigen. De bijstand van een pro-Deoadvocaat, is hier een voorbeeld van. Uit deze getuigenissen kan opgemaakt worden dat de jongeren het niet nodig achtten om een advocaat in te schakelen voor de GAS-procedure. Hiervoor werden verschillende verklaringen gegeven, zoals bijvoorbeeld: te omslachtig, banale en lichte feiten, lichte geldboete,...

Er wordt met andere woorden geen gebruik gemaakt van de rechtsbijstand. Men kan aldus het nut er van in vraag stellen.

Sanctionerend ambtenaar – Slechts twee jongeren kwamen rechtstreeks in contact met de sanctionerend ambtenaar. Dit was telkens tijdens het bemiddelingsgesprek. Bij één van hen verliep het contact zeer gemoedelijk. De andere respondent ervoer het contact eerder negatief. De jongere kreeg immers de indruk dat de sanctionerend ambtenaar erg gefrustreerd was en zich vooral stoorde aan overlastgedrag van jongeren. Bijgevolg kreeg de jongere de indruk dat er repressief werd opgetreden ten aanzien van de jeugd.

Bemiddelaar – Zes van de acht geïnterviewden gingen in op het bemiddelingsaanbod. Zij ervoeren het contact met de bemiddelaar zeer positief. Het gesprek verliep veelal informeel. De jongeren omschreven de bemiddelaars als vriendelijke en behulpzaam. Enkele jongeren gaven tevens aan dat ze opgelucht waren dat er niet nogmaals met een wijzende vinger werd gewezen naar hen. Er wordt verder nog ingegaan hoe de jongeren de bemiddelingsprocedure ervoeren³²³.

Algemeen kan opgemerkt worden dat het contact met de verschillende actoren over het algemeen positief verliep. De respondenten ervoeren geen problemen. Opvallend is dat geen enkele jongere beroep deed op de rechtsbijstand van een pro-Deadvocaat.

Rechten en proceduremogelijkheden

Uit de interviews kan algemeen afgeleid worden dat de jongeren niet goed wisten wat hun rechten waren en wat de proceduremogelijkheden waren tijdens hun GAS-procedure. Het merendeel van de respondenten gaven wel aan dat ze op de hoogte waren van het feit dat ze beroep konden doen op een pro-Deadvocaat, maar daar blijft het bij.

“Euhm, qua rechten en plichten niet echt. Het enigste dat er in die brief stond, was dat ik een pro-Deadvocaat kreeg toegewezen en als ik nog verdere vragen had, dat ik naar hem mocht bellen. Dat was het enigste dat daarin stond, meer niet echt. En dan dacht ik, oh dat gaat wel over gaan misschien. Maar dan kreeg ik plots nog een brief voor bemiddeling zo, omdat dat verplicht is dan. Euhm ja, ik heb dan gewoon keer naar die advocaat gebeld van ja, voor wat meer uitleg, maar hij kon mij ook niet zoveel meer vertellen eigenlijk. Ik wist niet echt meer iets concreet over mijn zaak meer, gewoon wat dat de procedure was voor minderjarigen. [...] En dat je, ja, een pro-Deadvocaat kreeg, dat was alles. Niet echt ja, meer van procedure, alleh, ander proceduremaatregelen niet echt.”
(meisje, 21 jaar)

³²³ Infra, p. 99 - 101

O.i., is het heel opmerkelijk dat, ondanks de doestelling van de wetgever om extra rechtswaarborgen te creëren voor de GAS-procedure voor minderjarigen³²⁴, deze totaal voorbijgaan aan de jongeren. De jongeren zijn enkel op de hoogte van het feit dat ze recht hebben op een pro-Deoadvocaat. Dat de wetgever tevens voorziet in een verplicht bemiddelingsaanbod en een mogelijkheid tot het aantekenen van beroep bij de jeugdrechtbank, is nagenoeg ongekend bij de jongeren. Men zou aldus kunnen stellen dat de rechtswaarborgen hun doel voorbyschieten. Hier kan echter opgemerkt worden dat desbetreffende jongeren lichte inbreuken pleegden op de politiereglementen, zodoende dat de noodzaak tot het inschakelen van extra rechtswaarborgen beperkt was.

Waarschuwing

Slechts één respondent kreeg voorafgaand aan zijn GAS-boete een waarschuwing. Een andere jongere beschouwde zijn alternatieve sanctie, binnen het kader van de bemiddelingsprocedure, veeleer als een waarschuwing dan een administratieve sanctie.

Er werd vervolgens gevraagd aan de jongeren of zij vonden dat er eerst een waarschuwing moet worden gegeven, vooraleer te verbaliseren. De meeste respondenten zijn het er over eens dat een waarschuwing nuttig kan zijn voor bepaalde overlastgenererende en antisociale gedragingen, maar voor ernstigere inbreuken volstaat een waarschuwing niet. Volgens een respondent is het onmogelijk om alle reglementen te kennen, waardoor het niet onvoorzienbaar is dat men soms onbewust een politiereglement overtreedt. Voor dergelijke kleine storende gedragingen, zou men aldus, volgens de respondenten, beter opteren voor een waarschuwingssysteem.

“Ja, pff, ja dat vind ik wel beter, alleh ja, ik vind dat wel een beter systeem. Maar aan de ene kant, als je iets gedaan hebt, dan ben je ook in fout en, euhm, tja, een waarschuwing... voor, voor wildplassen zou ik dan geen waarschuwing geven, maar wel voor andere dingen, voor bijvoorbeeld pietluttige dingen.” (jongen, 19 jaar)

Twee respondenten zagen geen graten in een waarschuwingssysteem. Enerzijds zijn ze er van overtuigd dat het minder effectief is. Anderzijds, stellen zij zich vragen bij de opvolgbaarheid. Dit zou vooral voor praktische problemen zorgen, aldus de respondenten. Ook de kostprijs van dergelijk systeem werd in vraag gesteld.

“Ik vermoed dat dat... zeer moeilijk is om op te volgen. Ik denk eerder dat dat een praktisch probleem is. Euhm, ik vermoed dat de kostprijs ook van een waarschuwing, dus dat is ook op papier dat je dat

³²⁴ Supra, p. 35 - 37

moet bevestigen of per mail of dergelijke, ik vermoed dat dat ook een gigantische kost is. Ik vermoed dat dat eigenlijk puur praktisch is waardoor dat ze geen waarschuwing geven.” (jongen, 21 jaar)

Visering jongeren

Er werd ook gevraagd of de jongeren het gevoel hebben dat de gemeentelijke administratieve sancties als sanctiemiddel gebruikt wordt tegen jongeren. Er werd met andere woorden gevraagd of de jongeren zich geviserd voelden door de GAS. In de pers wordt vaak geargumenteed dat de GAS bepaalde risicogroepen viseren, inclusief jongeren. Er heerst bovendien een trend om jongeren te bestempelen als overlastveroorzakers³²⁵. Deze tendens werd al door velen bekritiseerd. Vele jeugd- en belangenorganisaties namen hieromtrent reeds een standpunt in en bekritiseerden deze maatschappelijk ontwikkeling fel. Ondanks deze vaststellingen, ontbreekt het aan inzichten omtrent de visie van jongeren zelf. Hier werd aldus getracht om de jongeren een stem te geven en hun attitude en ervaring te achterhalen.

Zeven van de acht respondenten ervoeren de GAS als een instrument dat vooral gericht is tegen jongeren. Een jongere haalde aan dat dit, volgens hem, voortvloeit uit het feit dat het vooral de jongeren zijn die gebruik maken van de openbare ruimte. Daarnaast haalden velen van hen recente voorbeelden uit de media aan, om dit gevoel te duiden. Het meest aangehaalde voorbeeld betrof het incident van een scholier die zijn broodje op de trappen van de kerk in Mechelen opat en daarvoor een GAS-boete riskeert. De jongere zou meer bepaald een GAS-boete krijgen voor het achterlaten van zwerfvuil, het betrof hier echter slecht wat kruimels en een stukje wortel.³²⁶

“Ja, ik vind het een beetje dom dat een stad eigenlijk zelf kan, alleh gow, een stad mag veel zelf bepalen. Maar voor de grootste pietluttigheden kunnen ze eigenlijk een GAS-boete opleggen en dat vind ik een beetje belachelijk. Alleh ja, gelijk dat broodje in Mechelen, dat is natuurlijk wel een dom voorbeeld, maar dat zo’n dingen kunnen, dat vind ik een beetje overdreven en zeker omdat dat vooral tegen jongeren gericht wordt hé dan.” (jongen, 18 jaar)

“Maar als je dan bijvoorbeeld hoort van gasten die GAS-boetes krijgen omdat ze broodje zijn aan ’t eten op de kerk, is dat iets van... of iemand die sneeuwballen aan ’t gooien is... Komaan, alleh, ’t zijn nog altijd jonge gasten hé. Ze moeten nog altijd een keer, alleh, doen wat da jonge gasten doen, met sneeuwballen smijten en dergelijke, ja dat hoort er nu eenmaal bij. [...] De jeugd moet je laten zijn hé, ik bedoel, ’t zijn jonge gasten, ze moeten een keer iets verkeerd kunnen doen.” (jongen, 21 jaar)

³²⁵ Supra, p. 37 - 39

³²⁶ HERMANS, A. en CALLIAUW, K., “Broodje smeren tegen GAS”, *De Wereld Morgen*, (2012) <http://www.dewereldmorgen.be/foto/2012/11/13/broodje-smeren-tegen-gas>. Geraadpleegd op 25/04/2013

Slechts een respondent verwees naar de leeftijdsverlaging die zal doorgevoerd worden door de wetswijziging.

“Ja, wel nu zeker dat ze dat daar aangepast hebben tot 14 jaar, alleh, ik weet het hele verhaal niet van buiten. Maar dat is nu verjongd, dus ze mogen nu tot jongere leeftijd, terwijl dat dat, ja ik denk eerder in samenwerking met ouders of dergelijke, volgens mij moet er daar een oplossing voor zijn. In de plaats van een GAS-boete, euh, moet er daar toch een andere oplossing voor zijn, meer terug de ouders tegen hun kinderen moeten zeggen dat dat niet mag. In plaats van dan onmiddellijk met geld te geven. Meer het opvoedende. Dus dat de flik met uw kleinen aan de deur komt. ‘k Denk dat dat veel meer impact gaat hebben dan te zeggen binnen een maand krijg je een boete in je brievenbus.”
(jongen, 21 jaar)

Eén van de geïnterviewde vroeg zich daarenboven af of er veel volwassenen zijn die een gemeentelijke administratieve sanctie krijgen.

“[...] Maar ik weet eigenlijk niet of dat er uiteindelijk veel volwassen mensen GAS-boetes krijgen uiteindelijk. Ik vraag mij dat af, ik hoor alleen maar van jongeren, die dat krijgen.” (meisje, 21 jaar)

Eén respondent was van mening dat de GAS specifiek gericht zijn naar jongeren, maar hij beschouwt ze als een mildere sanctie ten aanzien van de jeugd. Hij verwees hierbij specifiek naar het financiële aspect, omwille van het feit dat jongeren over minder geld beschikken.

“Euhm, het is specifiek gericht naar jongeren. Maar ik zie het eerder als een... een mildere optie. Alleh, ja, zo omdat volwassenen als ze 60 euro boete zouden krijgen voor wildplassen, ja zij gaan dat redelijk gemakkelijk betalen, de meeste toch. En ik vind dat zo gelijk een optie omdat ze weten ja, jongeren hebben niet veel geld. Zo, ja, een alternatief.”

Daarnaast was één van respondenten er echter van overtuigd dat jongeren zich zeker geïmponeerd voelen door het gevoerde GAS-beleid, maar dat was voor hem niet de essentie. Naar zijn mening, worden niet de jongeren, maar de ouders gestraft. Hij argumenteerde dat de verantwoordelijkheid meestal doorgeschoven wordt van de jongere naar de ouders, deels omdat zij meestal instaan voor het betalen van de GAS-boete.

“Goh, ik denk niet echt dat dat een visering is van jongeren, maar... euhm, pff, jongeren zien dat wel als een visering op zich, ma ik zie dat niet als primair probleem. Ik denk dat dat voorvalt, ja dat als jongeren een gas-boete krijgen, dat dat niet echt die jongeren zijn die gestraft worden, maar de ouders. Omdat de ouders geconfronteerd worden met de geldboete en met van... je voedt je zoon niet

goed op. Ik denk dat dat ook een achterliggend probleem is, alleh, dat dat niet specifiek het gedrag van de jongeren is, maar toch ook naar de ouders gericht, en 'k denk dat dat eerder een probleem is. Dat... ja dat er te veel geïnterviewd wordt van 't zijn jongeren die verkeerd zijn, maar eigenlijk het achterliggende is eigenlijk de ouders.” (jongen, 19 jaar)

Concluderend kan gesteld worden dat het merendeel van de geïnterviewde jongeren zich geïnterviewd voelen en/of er van overtuigd zijn dat de GAS kunnen beschouwd worden als middel dat zich richt tegen jongeren. Zij zijn er van overtuigd dat de jongeren jong moeten kunnen zijn en moeten kunnen hun grenzen verkennen en experimenteren. Doch de jongeren argumenteerden tevens dat er een instrument, op maat van de jongeren, moet zijn om hen bij te sturen bij ontoelaatbaar gedrag.

1.2. Beleving van een GAS-boete

Wat is GAS?

Zes van de acht respondenten gaven aan dat ze voor hun eigen administratieve geldboete nog nooit gehoord hadden van gemeentelijke administratieve sancties, an sich. Een respondent gaf te kennen dat hij pas recent ontdekt heeft dat zijn sanctie een gemeentelijke administratieve sanctie betrof. Voorts vertelden twee respondenten dat ze min of meer op de hoogte waren van wat een GAS inhoudt.

“Ik wist wel ongeveer wat dat dat inhield. Wat precies natuurlijk niet, ja.” (jongen, 18 jaar)

“Nee, daar had ik nog nooit van gehoord. Ik weet zelf niet eens voor wat dat staat.” (jongen, 19 jaar)

Daarnaast gaven vijf van de acht respondenten aan dat ze na het doorlopen van de GAS-procedure nog steeds niet goed weten wat een gemeentelijke administratieve sanctie inhoudt. Dit is zeer contradictorisch omwille van twee redenen. Vooreerst stellen jongeren zich vaak bloot aan dit lokaal sanctiemiddel omdat zij immers veel gebruik maken van de openbare ruimte. Ten tweede zou men verwachten dat na het doorlopen van een GAS- en/of bemiddelingsprocedure, men zicht krijgt op wat de sanctie inhoudt. Eén respondent gaf bijvoorbeeld verschillende keren aan tijdens het interview, dat hij na het krijgen van enkele GAS-boetes nog steeds niet goed weet wat GAS precies zijn.

“Je weet ook niet echt wat dat allemaal inhoudt hé ja, die gas-boetes ja... Je hebt dat nog nooit ergens gelezen, 't is niet dat je dat ergens kunt tegenkomen van gas-boetes wat is da nu, van dat, dat en dat. Moest dat er bij staan van, kijk ja, dat en dat, dat mag allemaal niet, 'k ga er dan misschien de volgende keer rekening mee houden. Je ziet da dan wel.”

De oorzaak van deze onduidelijkheid kan gezocht worden in de complexiteit van dit lokale handhavingssysteem. Zoals reeds aangegeven onder ‘5. Kritische bemerkingen’³²⁷, dient er dus in het belang van de jongeren enige uniformiteit te komen in de verschillende politieverordeningen. Voor de jongeren is het niet steeds duidelijk wat wel en niet mag in een gemeente en dit zorgt voor verwarring, onduidelijkheid en onrechtvaardigheid. Verschillende onderzoekers argumenteren echter dat jongeren probleemloos grenzen aanvaarden, op voorwaarde dat deze redelijk en duidelijk zijn.³²⁸ Duidelijkheid kan bewerkstelligd worden door goede communicatie. Volgens de Vereniging van Vlaamse Jeugddiensten is *“informereren op maat van jongeren via kanalen die jongeren bereiken een must.”*³²⁹ Er moet duidelijk gecommuniceerd worden wat als overlastgevend gedrag wordt bestempeld en wordt beteugeld via GAS en wat niet. Daarnaast moet het duidelijk zijn wie ertegen kan optreden en hoe de GAS-procedure in zijn werk gaat. Redelijkheid kan enkel betracht worden, indien men de jongeren betreft in het GAS-beleid. Het betreft immers het afstemmen van wat de gemeente als overlastgenererend en antisociaal gedrag beschouwt op de leefwereld van de jongeren. De jongeren dienen aldus als ervaringsdeskundigen betrokken te worden in het beleidsproces.³³⁰

Vaststelling

De vaststelling van een inbreuk op de lokale politiereglementen gebeurde telkens door de politie. Bij een respondent was er geen persoonlijk contact tijdens de vaststelling, de jongere ontving rechtstreeks een proces-verbaal in de brievenbus. Vijf van de acht respondenten werden tijdens de vaststelling van de inbreuk niet op de hoogte gebracht van het feit dat ze een GAS-boete zouden krijgen. Dit werd aldus zeer slecht gecommuniceerd naar de jongeren toe.

“Ik moest gewoon men naam en zo geven, en ja ‘k wist niet wat dat er ging gebeuren.” (jongen, 19 jaar)

“Ze vroegen gewoon, ze hebben niet echt gezegd van PV, ze hebben gewoon, ja van identiteitskaart zo, euhm, gewoon euhm, naam en rijksregisternummer opgeschreven, en euhm, verder hebben ze eigenlijk niets verteld ervan, allehja. ‘k Dacht ook ja, ‘k dacht omdat dat zo lang duurde, dacht ik dat er daar ook geen gevolgen aan gingen zijn.” (jongen, 19 jaar)

³²⁷ Supra, p. 39 - 46

³²⁸ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbri", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

³²⁹ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbri", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

³³⁰ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbri", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

De overige respondenten gaven aan dat ze wel op de hoogte waren van het feit dat er iets zou volgen op de overtreding, maar wat precies bleef ook voor hen onduidelijk.

Meer dan de helft van de jongeren was dus niet op de hoogte van het feit dat er een GAS-boete boven hun hoofd hing. Dit is een zeer opvallende vaststelling, daar zoals eerder vermeld³³¹ een goede communicatie essentieel is voor het begrijpen en aanvaarden van een sanctie. Bovendien kan dit gevoelens van oneerlijkheid en onredelijkheid genereren.

Proces-verbaal

Ondanks het feit dat de gepercipieerde impact van een GAS-boete gering blijkt te zijn³³², kan er opgemerkt worden dat het proces-verbaal enigszins wel indruk maakt op de jongeren. De gevoelens die ervaren werden bij het ontvangen van een proces-verbaal in de brievenbus, varieerden van boosheid tot verbaasdheid. Toch mag men deze impact niet overschatten, de jongeren merkten zelf op dat het in deze gevallen vaak minder ernstige feiten betrof en dat de gevolgen ervan in die context dienen geplaatst te worden.

“Wel ja, als je dat dan zag van politie en, alleh, dan maakt dat wel een indruk dat je dat zo allemaal zag staan. Maar uiteindelijk in men achterhoofd wist ik wel van, 't is niet echt zo erg wat ik gedaan heb, of ja, gow, 'k heb niet echt veel verkeerd gedaan of zo. Maar toch is dat ffkes wel van, wow, ik krijg hier een brief van de politie en zo.” (jongen, 19 jaar)

Duur

Algemeen merkten de jongeren tevens op dat de tijd die tussen de vaststelling, de mededeling dat er een GAS-boete werd opgelegd, het voorstel tot bemiddeling en de uitvoering bemiddeling zeer lang was. Vele jongeren kregen aldus de indruk dat er geen gevolg meer zou gegeven worden aan hun overtreding op het politiereglement.

“Maar ik vond dat raar dat zo lang duurde, 'k dacht dat, op een gegeven moment dacht ik ja, ik ga daar niets meer van horen.” (jongen, 17 jaar)

“Alleh, dat was echt zo... Dat PV en dacht je van hu? Wat is dat hier plots en dan kreeg je niet meer uitleg en dan plots nog een keer een brief. Dus je wist niet wanneer of wat dat je iets ging krijgen. Dat was plots, plots zo. 'k Denk dat die bemiddeling pas zelfs in de zomer was en, euh, die overtreding was begaan in eind maart of zo.” (meisje, 21 jaar)

GAS-sanctie

³³¹ Supra, p. 96

³³² Infra, p. 102 - 107

Twee jongeren kozen er bewust voor om niet in te gaan op de bemiddelingsprocedure en betaalden bijgevolg de geldboete die schommelde tussen de 50 en 60 euro. Deze jongeren vonden het bedrag representatief voor de inbreuk die ze pleegden en dientengevolge vonden ze het niet de moeite waard om een bemiddelingsprocedure op te starten. Een van deze respondenten betaalde de geldboete zelf, de andere gaf te kennen dat zijn ouders de geldboetes betaalden tot hij de leeftijd van 18 jaar bereikte.

“Ik heb ook niet echt deelgenomen aan, euh die, euhm, bemiddelingsdienst omdat dat, ja dat was gelijk zo direct met, direct met zo’n pro-Deadvocaat en al van die dingen en das zo, das gelijk zo een beetje omslachtig voor hetgeen dat er maar was of zoiets. En alleh ’t was zo, en ook die boete was ook 60 euro denk ik, en alleh ja op zich veel dat gelijk nog mee van, van alleh, qua geld. Ik denk dat dat wel, tgo, representatief is voor ’t feit... hetgene dat je gedaan hebt. En ik vond dat niet echt de moeite voor zo’n bemiddelingsprocedure op te starten. En euhm, toen is gewoon, euhm, ja heb ik gewoon die geldboete betaald en ja heb ik daar nooit meer iets van geweten.” (jongen, 19 jaar)

De meeste jongeren kozen er echter voor om in bemiddeling te gaan. Tijdens die bemiddeling kregen alle zes de jongeren een alternatieve sanctie aangeboden. Vier jongeren dienden een voormiddag mee te draaien met de gemeentelijke reinigingsdiensten. Een jongere moest een verontschuldigungsbrief schrijven naar het stadsbestuur en een andere jongere hielp een namiddag bij de voorbereiding van een schoolfeest.

Deze alternatieve straf werd door alle jongeren als positief ervaren. Alle jongeren waren opgelucht dat ze de geldboete niet moesten betalen. De respondent die een verontschuldigungsbrief diende te schrijven, vond het echter wel een nutteloze straf en is er van overtuigd dat het meer beschouwd kon worden als een statement die het stadsbestuur wou maken.

“[...] die mensen van ’t stad hadden daar niets aan en wij hadden daar niets aan. Maar uiteindelijk was het beter dan een boete betalen natuurlijk. Ze moesten gewoon iets doen. Ze konden niet zo maar laten... Alleh, die meneer van ’t stad zei ook van, ja, het is jammer en zo. Maar ja, we moeten toch iets doen. Dus ja, dan die brief. En dan hebben we zo allemaal drie zinnen geschreven. Dat sloeg uiteindelijk op niet veel. Zo een brief van uw verontschuldigungen. Het was eerder een statement dat ze wouden maken.” (meisje, 21 jaar)

De meerderheid van de respondenten ervoer de bemiddeling als minder erg en zwaar dan de geldboete. Velen beschouwden de alternatieve sanctie dan ook niet als een echte sanctie.

“Ja, ik heb 2 uren gewerkt of zo, dus ja, 30euro per uur verdienen, ja dat is ja [lacht], niet slecht.” (jongen, 18 jaar)

Een van de jongeren vond zijn alternatieve sanctie echter wel waardevol. Hij hielp bij het schoonmaken van openbare toiletten.

“Ik ben eigenlijk wel blij dat ik die werkstraf heb gedaan. Tja, je ziet dat dan ook al keer hoe dat dat... Er zijn mensen die daar, ik weet niet hoeveel dingen in smijten en al, en die mannen moeten dat dan allemaal met zo'n stokje uithalen. Ja, dat heb ik nu gelukkig niet moeten doen, maar alleh ja, daar was ik wel blij om, ja als je dat allemaal zo ziet. [...] Die werkstraf was wel goed gekozen, denk ik.”
(jongen, 18 jaar)

Algemeen kan besloten worden dat de alternatieve sanctie, die werd aangeboden in het kader van de GAS-bemiddeling, als positief werd ervaren. Een jongere ervoer de straf echter wel als zinloos. Twee jongeren kozen er voor om de GAS-boete te betalen omdat zij de straf representatief vonden en het niet de moeite vonden om een bemiddelingsprocedure op te starten.

Bemiddeling

De bemiddeling werd door alle respondenten die ingegaan zijn op dit aanbod, als positief ervaren. Doch bleek dit voornamelijk voort te vloeien uit het feit dat de bemiddeling als minder zwaar werd ervaren dan een administratieve geldboete. De zes respondenten gaven aan dat ze niet lang hebben getwijfeld om in te gaan op het bemiddelingsvoorstel. Er werden allerlei beweegredenen gegeven om in te gaan op de bemiddeling, zoals bijvoorbeeld: een jongere had gehoord van een vriend wat de bemiddeling inhield en dat leek hem minder erg, een andere jongere ervoer zijn GAS-boete als onterecht en hoopte zo op een minder zware sanctie, een van de respondenten gaf aan dat zijn moeder hem had verplicht om deel te nemen aan de bemiddeling,...

Aldus bleek het voor de jongeren voordeliger te zijn om deel te nemen aan de bemiddeling dan om de boete te betalen. Enkele jongeren gaven te kennen dat ze de bemiddeling ten opzichte van de aanvankelijke geldboete minder zwaar vonden. Een respondent gaf aan dat een geldboete van ongeveer 60 euro niet opweegt tegen 4 uren meehelpen met de stadsdiensten.

“Ik ga liever een voormiddag mee met hen, dan euhm, 60 euro te betalen. Ja ik heb het er wel voor over. Liever dan dat geld te betalen. [...] Ik vind het erger van geld te betalen, dan, dan mee te gaan met, euh, de vuilkar of zo.” (jongen, 17 jaar)

Zou men aldus mogen beslissen dat een bemiddelingsprocedure te licht is? Want alle zes de jongeren die zijn ingegaan op de bemiddeling, gaven aan dat ze kozen voor bemiddeling om de sanctie te ontlopen, niet meer of niet minder.

Zoals eerder aangehaald³³³, werd het contact met de bemiddelaar als gemoedelijk en vriendelijk ervaren. Het bemiddelingsgesprek verliep zonder al te grote moeilijkheden. In de meeste gevallen werd, na het overlopen van de feiten, door de bemiddelaar een voorstel gedaan aan de jongere om

³³³ Supra, p. 91

ofwel een alternatieve straf uit te voeren ofwel om de geldboete te betalen. De respondenten gaven tevens aan dat het gesprek zeer vlot en snel verliep. Een respondent merkte echter op dat het gesprek routineus verliep.

“Ik weet niet, dat was gelijk zo routine gelijk zo. Het was precies de een na de andere. Ze waren wel heel vriendelijk en zo, maar pff ja, voor de rest dat heeft waarschijnlijk maar 5 minuten geduurd of als ‘t niet korter was.” (jongen, 18 jaar)

Wat daarnaast opvalt aangaande de GAS-bemiddeling, is dat er niet echt kan gesproken worden van een bemiddeling an sich. Het gaat in alle zes de gevallen om het aanbieden van een alternatieve sancties. Bijvoorbeeld het schrijven van een verontschuldigungsbrief, het schoonmaken van openbare piscines, een ruimte poetsen,... Theoretisch gezien gaat het hier aldus niet echt over de bemiddeling volgens de letter van de wet, daar een bemiddeling *“uitsluitend tot doel [heeft] de dader van de inbreuk de mogelijkheid te bieden de schade die hij heeft aangebracht, te vergoeden of te herstellen.”*³³⁴ Dit vloeit deels voort uit het feit dat, zoals reeds aangegeven in ‘5. Kritische bemerkingen’³³⁵, er geen wettelijke omkadering bestaat voor de bemiddelingsprocedure. Dit impliceert dat de gemeenten en/of bemiddelingsdienst de bemiddeling zelf kunnen invullen.

Met de wetswijziging in het vooruitzicht, kan men zich echter vragen stellen bij deze invulling van de bemiddeling. Deze voorziet immers in een uitbreiding van de soorten sancties³³⁶, de mogelijkheid zal geboden worden om te voorzien in een het opleggen van gemeenschapsdienst van maximaal 15 uur.³³⁷ Hoe dit concreet zal ingevuld worden, valt nog af te wachten, maar men kan nu reeds bemerken dat deze extra sanctiemogelijkheid zeker gevolgen zal hebben voor de bemiddeling. Want uit dit empirisch onderzoek, kwam naar voor dat de bemiddeling nu reeds vaak neerkomt op het aanbieden van een alternatieve werkstraf.

“En euhm... ‘k ben daar dan naartoe geweest en ‘k heb eigenlijk, euh ja een, een, allehja een werkstraf gekregen in plaats van die boete dak moest betalen.” (jongen, 18 jaar)

Men kan zich de vraag stellen of er binnenkort nog sprake zal zijn van een bemiddeling. Of zal dit bijkomend alternatief deze volledig van de kaart vegen?

³³⁴ Artikel 3 van de Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, B.S., 25 juni 2004

³³⁵ Supra, p. 39 - 46

³³⁶ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2013, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/20130314-Persbericht%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 12/04/2013

³³⁷ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2012, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/Nota%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 20/04/2013

Er kunnen aldus kritische bemerkingen gemaakt worden bij de achterliggende doelstelling van de bemiddeling. De GAS-bemiddeling heeft immers slechts tot doel om de overtreder de kans te bieden om de veroorzaakte schade te herstellen of te vergoeden. Een bemiddeling dient, o.i., dus niet om alternatieve sancties op te leggen. Het gevaar dat hier ontstaat is *net-widening*, want de bemiddelingsprocedure wordt in se uitgebreid tot sancties die niet voorzien zijn door de wetgever.

Afloop

Vier jongeren bleken na afloop geen zicht te hebben op de volgende stappen van de GAS-procedure en op de consequenties. Twee van de geïnterviewden hadden bijvoorbeeld vragen bij de gevolgen van dergelijke administratieve sancties. Zo was het voor sommigen niet duidelijk of een GAS-boete al dan niet getraceerd kon worden en of het op hun strafblad komt.

“Wij wisten niet van ja, stel je voor dat we dan uiteindelijk die boete krijgen, krijgen we dan strafblad of zo,.. Ja, dan is dat ook stom. Maar ja, je weet dat uiteindelijk niet of dat daar nog, of dat ze dat ooit later nog gaan kunnen zien... Dat is eigenlijk wel een van de vragen waarmee dat ik lang mee heb gezeten, na heel die situatie. Van wat als ik over 5 jaar iets wil doen, waarvoor dat ik geen strafblad mag hebben of gaan mensen dat ooit kunnen zien dat ik zoiets ben tegengekomen en kunnen zij dan zien dat dat voor een banale zaak is of staat daar echt gewoon.. euhm gemeentelijke administratieve sanctie?”

Twee respondenten vermoeden dat ze achteraf een brief hebben gekregen waarin stond dat alles goed verlopen is en dat ze de boete niet meer moeten betalen. De overige twee respondenten zijn niet ingegaan op de bemiddeling en hebben bijgevolg gewoon de boete betaald. Er volgde geen bevestiging op die betaling.

Er kan dus geconcludeerd worden dat jongeren na afloop nog steeds niet op de hoogte zijn van de inhoud, functie en doel van een GAS-boete. Daarom kan het aan te raden zijn om, weliswaar op maat van de jongeren, een informatiebrochure te maken met de noodzakelijke en nuttige informatie over de GAS. Deze informatiebrochure kan preventief verspreid worden via jeugdhuizen, scholen, jongerenwebsites, maar ook de bemiddeling kan een uitgelezen moment zijn om stil te staan bij de inhoud en de gevolgen van deze administratieve geldboetes. Dit zal zeker een noodzaak zijn met de leeftijdsverlaging naar 14 jaar in het verschiet. Want als minderjarigen tussen 16 en 18 jaar nu al geen snars begrijpen van het systeem en zijn gevolgen, wat doe je dan binnenkort kort met de veertienjarigen? Zij zijn immers nog twee jaar jonger...

Informatie

Algemeen kan opgemerkt worden dat het beter kan met de informatieoverdracht en communicatie met betrekking tot de GAS-procedure. De jongeren kregen telkens eerst een proces-verbaal toegestuurd, met daaropvolgend een brief aangaande de bemiddelingsprocedure. Uit de gesprekken met de jongeren kan afgeleid worden dat zij niet steeds goed wisten wat hen te wachten stond en wat van hen verwacht werd. Dit werd bovendien in de hand gewerkt door de lange wachttijden tussen de verschillende stappen in GAS-procedure. De praktische informatie die versterkt werd tijdens het bemiddelingsgesprek, bleek wel te volstaan voor de jongeren. Een respondent wierp wel op dat het doel van de bemiddeling voor hem niet duidelijk was.

“ [...] Maar wat het doel was van die bemiddelingsprocedure was niet echt zo duidelijk. Dat ontbrak wel, maar voor de rest.” (jongen, 19 jaar)

Alle respondenten die deelnamen aan de bemiddeling, waren wel op de hoogte van het feit dat, indien zij niet goed meewerkten, zij nog steeds kans maakten op een GAS-boete.

2. De perceptie van jongeren op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties op jongeren

2.1. De gevolgen op het gedrag

Er werd getracht om inzicht te krijgen in de gevolgen van GAS op het gedrag van de jongeren, door hen te vragen of ze na hun GAS-boete nog steeds hetzelfde gedrag voortzetten. Zodoende werd er gepeild naar de perceptie van de jongeren ten aanzien van hun eigen gesteld gedrag en werd er nagegaan of de jongeren een gedragsverandering konden opmerken.

Bij drie van de acht jongeren kan een verandering opgemerkt worden met betrekking tot het gedrag waarvoor ze een GAS-boete kregen. Zij gaven duidelijk te kennen dat ze het antisociaal gedrag, waarvoor ze een boete kregen, niet meer gesteld hebben en dat in de toekomst ook niet meer zullen doen.

“ [...] Alleh ja, van mezelf weet ik dat ik niet meer ga wildplassen, alleh. Ik ga het, euh, niet meer opnieuw doen.” (jongen, 18 jaar)

“Dus ja, dan verschiet je wel een keer. Nu zou ik wel opletten hoor, als ik affiches hang. Ik zou er zeker op letten waar ik ze mag hangen en waar niet... Maar dan enkel van affiches, al de rest van, euh, gemeentelijke administratieve dingen, weet ik toch niets van.” (meisje, 21 jaar)

Vier van de acht respondenten gaven aan dat zij vooral in het begin, net na de GAS-procedure, er zich voor hoedden om hetzelfde normoverschrijdend gedrag te stellen. Maar na verloop van tijd, vervaagden deze goede voornemens.

“Maar zo in het begin zo, alleh, let je daar dan wel op dat je naar het toilet gaat en zo, maar achter een eindje, is dat ook voorbij, ja.”

“Ik zou het zeker niet meer midden in 't stad doen, moest echt zo, moest ik nog een park passeren en moest het echt heel dringend zijn, dan zou ik het ja, waar dat niemand het kan zien of waar dat, ja, maar echt midden in 't stad zou ik dat echt niet meer proberen.”

Sommige van die vier respondenten gaven aan dat ze er op letten, omdat ze voornamelijk schrik hebben voor de gevolgen die gekoppeld zijn aan recidivering.

“Sindsdien doe ik het niet meer. Tenzij, dat echt heel dringend is. Maar, normaal gezien want ja en ook, ik denk als ik het nu nog een keer doe, binnen de twee jaar of zo, had ik geen kans meer voor nog een keer bemiddeling. Dan was het direct 60 euro. Of neen, zelfs meer denk ik. [...] Maar ja zeker, 't was veel geld dat ik moest geven als ik nu nog een keer betrapt was.” (jongen, 18 jaar)

Een jongere gaf aan dat hij na meerdere GAS-boetes voor wildplassen, nog steeds hetzelfde gedrag stelde. Hij wist tevens te vertellen dat de bevoegde instanties hem, in de toekomst, mogelijks nog zullen kunnen betrappen op wildplassen.

“Euhm, ik denk wel dat ik het nog zou doen. Maar gelijk sluikstorten en al heb ik nog nooit gedaan, dus dat zou ik niet doen. Maar gelijk van dat wildplassen, omdat ik eigenlijk men mening heb, dat dat eigenlijk mag, zouden ze me nog altijd kunnen betrappen.”

Hieruit kan afgeleid worden dat de meerderheid van de respondenten een positieve gedragswijziging percipiëren. Deze gedragswijziging lijkt echter te vervagen na verloop van tijd. Slechts bij één respondent kon geen gedragsverandering opgemerkt worden. Opvallend is bij geen enkele respondent een negatieve gedragsverandering kon worden bemerkt.

2.2. De gevolgen op persoonlijk vlak

Naast het gedragsmatig aspect werd ook gepoogd inzicht te krijgen in de gevolgen van GAS op het persoonlijk vlak van de jongeren. Er werd gevraagd of de GAS-procedure enige impact had op de jongeren en of het al dan niet indruk op hen maakte.

Slechts een respondent was echt onder de indruk van de gehele GAS-procedure, het liet de jongere bijgevolg niet onberoerd. De respondent was enorm geschrokken toen ze, zonder enige verwittiging, een proces-verbaal aantrof in haar brievenbus.

“Ik was wel enorm verschoten. Het is wel zo ffkes naar de grotenmensenwereld dat je wordt gebracht. Maar ik ben wel ook iemand zo, die zich zo rap, alleh, onder de indruk is van zo'n dingen. Alleh, ook al in het middelbaar zo, als ik dan een keer straf had of zo, vond ik dat verschrikkelijk. Dus, dat, alleh, persoonlijk maakt dat dan wel een indruk, maar voor de anderen in de groep, heeft dat totaal geen indruk achter gelaten. Die moesten daar zelfs mee lachen, sommigen. Die namen dat niet serieus.”
(meisje, 21 jaar)

Drie van de acht respondenten, daarentegen, gaven te kennen dat zij helemaal niet onder de indruk waren van hun gas-boete. Een jongere zei bijvoorbeeld dat hij er zich niet veel van aantrok en gewoon de GAS-boete heeft betaald. Hij overwoog met andere woorden ook niet om in te gaan op de bemiddelingsprocedure. Daarnaast schoot een van de respondenten in de lach, toen hem die vraag werd gesteld. Hij antwoordde vervolgens zeer snel en overtuigd dat zowel de GAS-boete als de bemiddelingsprocedure totaal geen indruk op hem hadden gemaakt.

De meerderheid van de respondenten beschreef echter wel dat ze onder de indruk waren van het proces-verbaal die ze ontvingen en van het contact met de politie in het algemeen.

“Wel ja, als je dat dan zo zag die PV van de politie en, alleh, dan maakt dat wel een indruk, dat je dat zo allemaal zag staan. Maar uiteindelijk in men achterhoofd wist ik wel van, 't is niet zo erg wat ik gedaan heb of ja, how, 'k heb niet echt veel verkeerd gedaan of zo. Maar toch is dat ffkes wel van, wow ik krijg hier een brief van de politie en zo.” (jongen, 19 jaar)

Bovendien gaven enkele respondenten toe dat ze tijdens het verbaliseren bijvoorbeeld kwaad waren op zichzelf of dat ze bijvoorbeeld geen zin meer hadden om verder te feesten en maar naar huis zijn vertrokken.

“Maar ik ben wel direct naar huis gegaan, ‘k had geen goesting meer om nog te feesten. Omdat ik wist dat ik een boete had, sowieso. Omdat ik wist dat, euh, dat ik een geldboete ging krijgen.” (jongen, 17 jaar)

“Pff, ja, ik was meer kwaad op mezelf. Zo van, waarom? Zo van, godver. Omdat ja, de avond was wel een beetje naar de zak. De sfeer is weg, zo hé ja.” (jongen, 18 jaar)

Velen waren wel opgelucht dat ze konden deelnemen aan de bemiddeling. De bemiddeling werd als minder ingrijpend ervaren dan de geldboete. Daarnaast vertelden twee jongeren dat ze vooral bekommerd waren om de denkbare gevolgen indien zij eventueel zouden recidiveren.

“Maar uiteindelijk dan, moest ik nu nog een incident tegenkomen en zou ik dan een boete krijgen? Ik zou echt niet weten of dat dan op mijn strafblad komt of niet. Ik zou dat echt niet weten en ik zou... Ik mag eigenlijk echt geen strafblad hebben, weet wel. Dat is eigenlijk wel een van de vragen waarmee ik lang heb gezeten, na heel die situatie. [...]” (meisje, 21 jaar)

Kortom, de GAS-procedure heeft slechts bij één jongere een diepe indruk nagelaten. De overige jongeren gaven daarentegen wel aan dat ze onder de indruk waren van het proces-verbaal. Een proces-verbaal lijkt een zwaardere connotatie te hebben dan een GAS-boete. Daarnaast werd er bij drie respondenten geen impact van de GAS-boete op persoonlijk vlak waargenomen. De meeste jongen bleken wel opgelucht dat zij konden deelnemen aan de bemiddeling, daar dit als minder ingrijpend werd ervaren.

2.3. De gevolgen op sociaal vlak

Er werden door de jongeren zo goed als geen gevolgen van de gemeentelijke administratieve sancties op sociaal vlak gepercipieerd.

De meeste jongeren gaven aan dat ze meteen aan hun vrienden en sociale kring hadden verteld, dat ze een GAS-boete hadden gekregen. De reactie van de vrienden was over het algemeen gelijkaardig, de meeste vrienden en kennissen vonden het grappig en lachten er als dusdanig een beetje mee.

“Ze lachten een beetje met mij hé. [Haha] Als ik daar in een fluovestje op straat ga moeten dingen oprapen, ja.”

Er is aldus geen sprake van een invloed van dergelijke administratieve geldboetes op de sociale kring van de jongeren. Slechts één van de respondenten gaf aan dat hij het in eerste instantie niet durfde te vertellen aan zijn vrienden.

“Ja, maar op 't eerste moment niet echt. Hoe langer dat duurt, hoe gemakkelijker dat dat... alleh ja, durf vertellen of zo, maar 't eerste moment dacht ik zo, gow ja, 't eerste moment wou ik dat gelijk nog niet aan veel mensen vertellen.”

Tijdens het interview werd ook gevraagd aan de jongeren of zij na hun ervaring met de gekregen GAS-boete, hun vrienden voortaan waarschuwen indien zij dreigen eenzelfde overtreding te begaan. Zes van de acht respondenten vertelden dat ze hun vrienden niet zouden waarschuwen. Daarnaast kende vijf van de acht respondenten directe vrienden die tevens in contact kwamen met de gemeentelijke administratieve sancties.

2.4. De gevolgen op familiaal vlak

Ten slotte werd ook gepeild naar de gevolgen op familiaal vlak. Er werd telkens gevraagd hoe de ouders of verantwoordelijken reageerden ten aanzien van het gesteld gedrag van de jongere en hoe zij meer in het algemeen staan tegenover de opgelegde gemeentelijke administratieve sanctie(s).

Alle respondenten gaven aan dat hun ouders vrij positief reageerden ten aanzien van het feit dat aanleiding gaf tot een GAS-boete. De meeste ouders waren aldus niet kwaad voor het gestelde overlastgenererend gedrag. Drie van de acht jongeren hadden echter initieel voor hun ouders verzwegen dat ze in aanraking waren gekomen met de politie en dat er een GAS-boete boven hun hoofd hing. Deze ouders reageerden bijgevolg eerder ontgoocheld en boos. De jongeren die het niet direct thuis hadden verteld, gaven te kennen dat dit vooral was omdat ze er van overtuigd waren dat er geen gevolg zou gegeven worden aan het gestelde gedrag.

“Ze waren eigenlijk vooral boos omdat ik het niet verteld had. Ik dacht eigenlijk dat er niets van ging komen.” (jongen, 18 jaar)

“Maar ik vond dat raar dat het zo lang duurde. Ik dacht dat, op een gegeven moment, dacht ik ja, ik ga daar niets meer van horen. Maar ik had het ook thuis niet gezegd, ze hadden het pas door op de dag, euh, de dag waarop ik de brief gekregen had.” (jongen, 17 jaar)

De impact van de gemeentelijke administratieve sancties op familiaal vlak was zeer gering. De meeste ouders vonden het niet erg. Dit blijkt uit het feit dat de jongeren aangaven dat hun ouders meestal opgelucht waren dat ze de GAS-boete niet moesten betalen, wanneer ze deelnamen aan de bemiddeling. Slechts een ouder is meegegaan naar de bemiddeling. Twee respondenten gaven echter wel aan dat ze een berisping kregen. De respondenten vertelden ook dat hun ouders duidelijk hadden

aangegeven dat zij zelf de boete moesten betalen en spoorden de jongeren meestal aan om in te gaan op de bemiddelingsprocedure. Eén van de respondenten vormt hierop een uitzondering, hij is nooit ingegaan op het bemiddelingsaanbod en gaf toe dat zijn ouders tot de leeftijd van achttien jaar, zijn (GAS-)boetes hebben betaald.

Tegenover de positieve houding van de ouders ten aanzien van het grensoverschrijdend gedrag, staat een eerder negatieve houding van de ouders tegenover de opgelegde gemeentelijke administratieve geldboete(s). De respondenten gaven veelal aan dat hun ouders de opgelegde GAS-boete en/of bemiddelingsprocedure als onbelangrijk, kostelijk, tijdrovend en zelfs belachelijk ervoeren.

“Oh, ze waren totaal niet kwaad op mij of zo. Maar gewoon, een beetje zo, misnoegd, alleh, zo van, houden ze zich daar nu mee bezig. Alleh, zo banaal, Alleh, hebben ze daar echt niets beters te doen? En wij betalen daar belastinggeld voor.” (meisje, 21 jaar)

“Mijn mama vond dat belachelijk. [...] Ook omdat ze op dat gesprek zo zeiden van “En vertel eens wat dat je verkeerd gedaan hebt”. Ja, een beetje met de onderwijzende vinger. De kostprijs van heel die procedure te doorlopen gaat waarschijnlijk veel meer geweest zijn dan de inkomsten. [...]” (jongen, 21 jaar)

Uit voorgaande uiteenzetting blijkt dat de gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op familiaal vlak als zeer gering kunnen worden beschouwd. De ouders lijken het experimenteelgedrag van de jongeren enigszins te aanvaarden. Er werd geen impact op familiaal vlak waargenomen. De GAS-procedure an sich, werd echter door de ouders voornamelijk als tijdrovend, kostelijk en belachelijk ervaren. Deze bevindingen vloeien waarschijnlijk voort uit het feit dat de inbreuken die de jongeren pleegden op de politiereglementen, als zeer banale overlastfeiten kunnen worden beschouwd.

HOOFDSTUK 6. TOETSING ONDERZOEKSRESULTATEN AAN INTERNATIONALE LITERATUUR

In dit hoofdstuk worden de resultaten die naar voor kwamen in deze belevingsstudie teruggekoppeld naar de inzichten en bevindingen uit de Britse onderzoeken. In functie van de overzichtelijkheid en duidelijkheid, werd er voor geopteerd om dezelfde indeling – in de mate van het mogelijke – te gebruiken als bij de presentatie van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 5.

1. De attitudes van jongeren ten aanzien van de administratieve sancties

1.1. Visie ten aanzien van en beleving van de sancties

Achtergrondkenmerken

In verscheidene Britse onderzoeken werd gepeild naar de achtergrondkenmerken van de jongeren. Hier werd er voor geopteerd om dit niet te doen, omdat het tijdsbestek voor deze masterproef dit niet toeliet. Het lijkt, o.i., wel uiterst interessant om in navolgende onderzoeken dit wel te doen. Zo zou het bijvoorbeeld interessant kunnen zijn om na te gaan of bepaalde jongerengroepen meer dan andere gevisieerd worden door het GAS-beleid. Tevens kan het interessant zijn om na te gaan of er verschillen op te merken te zijn in de gevolgen van GAS en de perceptie ten aanzien van GAS.

Eigen sanctie

Net zoals in Groot-Brittannië heerst er in België onder de jongeren onduidelijkheid over wat de administratieve sanctie inhoudt. Daarnaast gaven de Britse en Belgische jongeren aan dat het onduidelijk is wat wel en wat niet als overlast kan bestempeld worden en wat er dus ook sanctioneerbaar is met een administratieve sanctie. Dit zorgt aldus voor verwarring en onduidelijkheid, waardoor de jongeren hun sanctie mogelijks als onredelijk en oneerlijk ervaren. Bovendien is het voor de jongeren niet steeds duidelijk wie kon optreden tegen overlast en hoe de procedure in zijn werk gaat.

Er kan aldus besloten worden dat zowel het Britse als het Belgische beleid faalt op het vlak van communicatie en informatieoverdracht.

Waarschuwing

In België bestaat er geen officieel waarschuwingssysteem. Slechts één respondent kreeg een waarschuwing voorafgaand aan zijn GAS-boete. In Groot-Brittannië gaven twee respondenten te kennen dat ze de officiële waarschuwing niet ernstig namen. Ook hier kan opgemerkt worden dat een

waarschuwing verder overlastgevend gedrag niet kon voorkomen. De preventieve werking van een waarschuwing kan aldus in vraag gesteld worden.

In dit onderzoek werd daarnaast gevraagd of de jongeren vonden dat er eerst een waarschuwing moet gegeven worden vooraleer te verbaliseren. Er waren voor- en tegenstanders, maar de meerderheid van de jongeren is er van overtuigd dat een waarschuwing nuttig kan zijn voor bepaalde overlastgevende en antisociale gedragen, maar dat het niet volstaat voor ernstigere inbreuken. De haalbaarheid en de oplosbaarheid van dergelijk systeem werd echter door enkele respondenten in vraag gesteld.

Actoren

Uit de bevindingen van de Britse onderzoeken kan opgemaakt worden de jongeren de relatie met de politie als problematisch ervaren. De Britse jeugd voelt zich geïsoleerd door de politie. Het contact met de politie werd tevens negatief ervaren. Daar staat tegenover dat de Vlaamse jongeren het contact met de politie positief ervoeren. Ze zijn er bovendien van overtuigd dat de politiemannen correct handelden. Slechts twee vonden de politie onvriendelijk.

Visering jongeren

Zowel in de Britse onderzoeken, als in dit onderzoek, kwam naar voor dat de jongeren zich geïsoleerd voelen door het overlastbeleid. De jeugd blijkt uitgegroeid te zijn tot de doelgroep van de dergelijke sancties. Bovendien is er een tendens merkbaar, waarbij jongeren meer en meer als overlastveroorzakers bestempeld worden. Volgens de respondenten worden zij vaak het slachtoffer van deze maatregelen, omdat zij vooral gebruikmaken van de openbare ruimte. De gevolgen van het weggagen van de jongeren uit de publieke ruimte, mogen niet onderschat worden. Dit kan marginalisering en uitsluiting van de jeugd in de hand werken. Bovendien ontstaat het gevaar dat, wanneer men de jongeren dwingt weg te blijven van de publieke ruimte, zij zich zullen blootstellen aan gevaarlijkere risico's.

Sommige Vlaamse jongeren erkenden wel dat zij de GAS als een mildere sanctie ervoeren voor jongeren. Zij waren er van overtuigd dat er, op maat van de jongeren, een instrument moet ontwikkeld worden om hen bij te sturen bij ontoelaatbaar gedrag.

Daarnaast kon in beide landen een *net-widening* effect opgemerkt worden. Jongeren die voorheen niet in het bestraffende jeugdsanctienetwerk terecht kwamen, lijken nu wel of veel sneller onder die radar te vallen.

Sociale ondersteuning en begeleiding

De Britse jongeren waren over het algemeen vol lof over de sociale ondersteuning en begeleiding die hen werd aangeboden. Dergelijke ondersteuning, vanuit verschillende welzijnsorganisaties, bestaat niet in België. Nochtans blijkt uit de Britse studies dat dit een gevoel van uitsluiting en marginalisering kan tegengaan. Daarnaast worden allerlei mogelijkheden gecreëerd voor de jongeren

om hen te ondersteunen in hun zoektocht, die gepaard gaat met experimenteelgedrag en het verkennen van grenzen, naar hun identiteit. Bovendien kunnen deze initiatieven de onderliggende oorzaken van het overlastgevend gedrag detecteren en aanpakken. O.i., lijkt het interessant om in België dit voorbeeld te volgen. Zowel de beleidsmakers en handhavers als de jongeren zijn positief over deze welzijnsgerichte initiatieven. Misschien opent de invoering van de mogelijkheid van een gemeenschapdienst door de nieuwe wet de deuren voor dergelijke ondersteunings- en begeleidingsvormen? Weliswaar onder de voorwaarde dat de instellingen en organisaties die hieraan willen meewerken, zich vooraf akkoord verklaren om actief begeleiding en ondersteuning te bieden.

2. De perceptie van jongeren op de gevolgen van de sancties op jongeren

Gevolgen op het gedrag

Uit de Britse onderzoeksresultaten konden drie grote gedragswijzigingen opgemerkt worden. (1) een stijging van het antisociaal gedrag, (2) een vermindering van het antisociaal gedrag en (3) geen verandering in het antisociaal gedrag. Onder de Vlaamse jongeren was slecht sprake van een positieve gedragswijziging of geen verandering. De gedragsverandering blijkt echter, bij de Vlaamse jongeren, na verloop van tijd veelal te vervagen. Allerlei verklaringen werden gegeven voor het stopzetten van het antisociaal gedrag: schrik voor bijkomende en zwaardere sancties, uitgegroeid uit de experimenteerfase, *wake-up call*,...

Er dient wel opgemerkt te worden dat de inbreuken die de Vlaamse jongeren begingen, niet als ernstige vormen van criminaliteit konden beschouwd worden. Dit impliceert ook dat de impact op het gedrag veel geringer is dan in de Britse gevallen.

Gevolgen op familiaal vlak

Uit de Britse onderzoeksresultaten kan afgeleid worden dat de ASBO's een aanzienlijke impact hadden op het gezinsleven van de jongeren. Familierelaties kwamen op gespannen voet te staan en de ouders ervoeren stressvolle situaties. Daar staat tegenover dat de gevolgen van de gemeentelijke sancties op familiaal vlak zeer gering waren. De ouders leken vrij positief te reageren met betrekking tot het feit dat aanleiding gaf tot een GAS-boete. Hieruit kan afgeleid worden dat de ouders het experimenteelgedrag van de jongeren enigszins begrijpen en aanvaarden. De GAS procedure werd daarentegen door de ouders vaak als tijdrovend, kostelijk en belachelijk ervaren.

De verschillen in perceptie van de Britse en Vlaamse jongeren ten aanzien van de gevolgen op familiaal vlak kunnen verklaard worden door het feit dat een gemeentelijke administratieve sanctie algemeen als minder ingrijpend kan beschouwd worden. De consequenties bij recidivering zijn minder zwaar. In België riskeren de jongeren slechts een zwaardere geldboete en/of een uitsluiting van de bemiddelingsprocedure. In het slechtste geval wordt de jongere doorverwezen naar de jeugdrechtbank.

Daar staat tegenover dat men in Groot-Brittannië voor het overtreden van de opgelegde voorwaarden, verbonden aan de ASBO, een gevangenisstraf riskeert. Bovendien kunnen de inbreuken die de Vlaamse jongeren pleegden, op de politiereglementen, als zeer banale overlastfeiten beschouwd worden.

Gevolgen op sociaal vlak

De Vlaamse jongeren percipieerden zo goed als geen gevolgen van de gemeentelijke administratieve sanctie op het sociaal vlak. De Britse jongeren bemerkten wel een impact van de ASBO op sociaal vlak. Deze impact was hoofdzakelijk verbonden aan de opgelegde voorwaarden, die gekoppeld zijn aan een ASBO. De jongeren ervoeren, enerzijds, een inperking van hun bewegingsvrijheid. Anderzijds, werden er moeilijkheden waargenomen bij het vinden van werk en woongelegenheden. Deze gevolgen kunnen de kansen van de jongeren om aansluiting te vinden in de maatschappij bemoeilijken.

Gevolgen op persoonlijk vlak

De GAS-procedure heeft slechts bij één jongeren een diepe indruk nagelaten. Bij de overige jongeren werd geen impact van de GAS-boete op het persoonlijk vlak waargenomen. De Britse jongeren gaven echter zeer diverse gevolgen aan van een ASBO op hun persoonlijk leven. Deze varieerden van gevoelens van stress tot depressiviteit. Vele jongeren waren ook bang voor de gevolgen die gepaard gaan met een overtreding van de opgelegde ASBO-voorwaarden.

Hier kan tevens opgemerkt worden dat deze verschillen voortvloeien uit het feit dat de gestelde antisociale gedragingen door de Vlaamse jongeren als eerder banale en geringe feiten kunnen bestempeld worden. Daarnaast dient ook de gemeentelijk administratieve sanctie als minder ingrijpend aanzien te worden dan de Anti-social Behaviour order.

HOOFDSTUK 7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Sinds 1999³³⁸ beschikken de gemeenten over de mogelijkheid om vormen van ‘openbare overlast’ en ‘kleine criminaliteit’ in hun gemeentelijke verordeningen op te nemen en zelf administratief af te handelen. Ondertussen zijn de gemeentelijke administratieve sancties uitgegroeid tot het Belgisch instrument bij uitstek om overlast aan te pakken. De wet werd reeds grondig gewijzigd in 2004³³⁹ en 2005³⁴⁰ en is nu aan een volgende herziening en uitbreiding toe onder het bewind van Joëlle Milquet, huidig minister van Binnenlandse Zaken. De creatie en navolgende hervormingen van dergelijk lokaal handhavingsinstrument, in het veiligheidsdiscours, dienen binnen de maatschappelijke ontwikkelingen te worden begrepen. Het lijkt er aldus op dat de huidige politieke – en misschien ook de publieke – cultuur rijp is voor een volgende wetswijziging. Het is, o.i., zeer opvallend dat men blijft ijveren naar de optimalisatie van het GAS-systeem. Men lijkt het falen ervan niet te willen toegeven, maar men streeft met vallen en opstaan naar hét overlastbestrijdingsinstrument. Eén ding lijkt men echter te vergeten: wetenschappelijk onderzoek en evaluatie. Men kan zich aldus de vraag stellen of het opportuun is om blijven investeren in het logge GAS-systeem met zijn kinderziektes. Zou het niet beter zijn om het falen ervan toe te geven en van nul af aan opnieuw te beginnen?

De publieke en mediabelangstelling voor de GAS is groter dan ooit te voren. Ook in de academische en politieke wereld is het een fel bediscussieerd onderwerp. Daar staat tegenover dat de Belgische grijze en wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de GAS gelimiteerd is. Sommige onderzoekers hebben het echter wel aangedurfd om de implementatie en toepassing van GAS na te gaan of om de totstandkoming ervan uitvoerig te beschrijven en te becommentariëren. Evaluatieonderzoek lijkt men echter te schuwen.

De stijgende aandacht en onderzoek naar de instrumenten die de strijd met de overlastproblematiek aanbinden, beperkt zich niet tot België. In verschillende Europese landen werden immers specifieke instrumenten ontwikkeld voor de bestrijding ervan.³⁴¹

³³⁸ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999

³³⁹ Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

³⁴⁰ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

³⁴¹ HEBBERECHT, P. en BAILLERGEAU, E. (ed.), *Social crime prevention in late modern Europe: a comparative perspective.*, Brussel, VUBPress, 2012, 366 p.

Daarnaast is er een opmerkelijk evolutie op te merken aangaande de link tussen GAS – alsook overlast – en jongeren. De jeugd werd de afgelopen decennia meegesleurd in het veiligheidsdiscours.³⁴²

Een samenspel van de heersende culturele, politieke en economische ideologie in een samenleving stuurt aldus de publieke opinie en attitudes op beleidsniveau ten aanzien van jongeren.³⁴³ Begrippen zoals, ‘GAS’, ‘overlast’ en ‘jongeren’ worden heel vaak in een adem uitgesproken. Kinderen en jongeren worden steeds vaker beschouwd als een bron van overlast in de publieke ruimte. Het lijkt alsof de samenleving de tolerantiedrempel heeft verlaagd ten aanzien van jongeren. De verandering die aan de gang is met betrekking tot het kindbeeld mag niet worden onderschat. Daarnaast heeft de bezorgdheid en problematisering ten aanzien van de jeugd zich de laatste jaren verspreid over de verschillende werelddelen. Als reactie hierop ontstond een bonte verzameling aan sanctiemiddelen.³⁴⁴

Ondanks het feit dat men ervan uitgaat dat de jongeren geïmponeerd worden door het overlastbeleid, ontbreekt het aan empirisch onderzoek die verricht werd met jongeren die reeds onderworpen werden aan dergelijke handhavinginstrumenten. Zodoende werd vastgesteld dat Belgisch onderzoek naar de perceptie en beleving van GAS-boetes, vanuit het perspectief van jongeren, ontbreekt.

In deze masterproef werd aan de hand van een belevingsonderzoek gepoogd inzicht te krijgen in de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS en anderzijds werd getracht om inzicht te verkrijgen over gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op jongeren. Hierbij werd vertrokken vanuit de standpunten, ervaringen en inzichten van de jongeren zelf.

Onderzoek naar de attitudes ten aanzien van GAS en de gevolgen van GAS, vanuit het oogpunt van de jongeren, is belangrijk voor de beeldvorming van de belevingen, ervaringen en attitudes van de jongeren. Deze inzichten dienen meegenomen te worden in de beleidsvorming, -implementatie en -evaluatie.³⁴⁵ Daarnaast kunnen deze inzichten ook nuttig zijn voor beleidsmakers en –uitvoerders, omwille van het feit dat zij nu een lokaal handhavingssysteem toepassen dat nauwelijks werd geëvalueerd en al helemaal niet met betrekking tot het luik minderjarigen.

Op het nationaal beleidsniveau wordt momenteel een nieuwe wetswijziging voorbereid. Hieruit blijkt dat de strijd tegen overlast zeer ernstig wordt genomen door de beleidsmakers, dit gaat echter niet op voor de aanpak ervan. De wetswijziging, zodoende ook het beleid, lijkt zich eerder te funderen op populistische veronderstellingen dan op wetenschappelijke inzichten. O. i. vereist dergelijke ingrijpende wetshervorming onderzoek naar de impact en effectiviteit van de gemeentelijke administratieve sancties. Deze inzichten kunnen immers een aanleiding vormen tot een evenwichtiger

³⁴² VAN AUDENHOVE, S. en VANDER LAENEN, F., "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, 281-284.

³⁴³ *Ibid.*, p. 258-274

³⁴⁴ DEUCHAR, R., "'It's Just Pure Harassment... As If It's a Crime to Walk in the Street': Anti-social Behaviour, Youth Justice and Citizenship - The Reality for Young Men in the East End of Glasgow", *Youth Justice* 2010, 10, 258-274

³⁴⁵ MCLINTOSH, B., "ASBO youth: rhetoric and realities", in SQUIRES, P. (ed.), *ASBO nation : the criminalisation of nuisance*, Bristol, Policy Press, 2008. P. 253

overlastinstrument, met oog en respect voor jongeren. Daarnaast kan men de implicaties van de wetswijziging niet voorspellen, daarom dienen deze van nabij te worden opgevolgd aan de hand van monitoring en periodieke evaluaties.

Aan de hand van een belevingsonderzoek werd aldus gepoogd worden om twee centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. De *eerste centrale onderzoeksvraag* luidt als volgt: Wat zijn de attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties? Vervolgens werd getracht volgende *tweede centrale onderzoeksvraag* te beantwoorden: Wat is de perceptie van jongeren op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties op jongeren?

Hier dient evenwel opgemerkt te worden dat de onderzoeksresultaten betrekking hebben op de huidige regelgeving (d.d. mei 2013), maar voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen werd de nakende wetswijziging voor ogen gehouden.

Wat zijn de attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties?

Algemeen kon opgemerkt worden dat de meeste Vlaamse jongeren hun GAS-boete als rechtvaardig beschouwden. Ze zijn er van overtuigd dat er een gevolg geven moet worden aan normoverschrijdend gedrag. Doch kon opgemerkt worden dat de jongeren niet opgezet waren met het feit dat GAS-boetes kunnen opgelegd worden voor verwaarloosbare feiten. Deze kunnen volgens de respondenten beter vervangen worden door een waarschuwing. Het lijkt de respondenten aldus opportuun om het GAS-beleid toe te spitsen op ernstigere problematieken.

De meeste jongeren kozen ervoor om in bemiddeling te gaan. Er werd vastgesteld dat de alternatieve sanctie, die werd aangeboden in het kader van de GAS-bemiddeling, als positief werd ervaren. De bemiddeling werd algemeen als minder zwaar en ingrijpend ervaren. Doch kunnen enkele kritische bedenking gemaakt worden bij de GAS-bemiddeling. Ten eerste kan men zich vragen stellen bij de inhoud van de bemiddeling. Er kan, o.i., niet echt gesproken worden van een bemiddeling volgens de letter van de wet, daar in alle gevallen een alternatieve sanctie werd aangeboden. Dit vloeit deels voort uit het feit dat er geen wettelijke omkadering bestaat voor de bemiddelingsprocedure. Het is aldus aan te raden om op federaal niveau een algemeen kader uit te werken en op te leggen. Het kader mag echter niet te strak zijn, zodat de gemeenten nog beschikken over enige bewegingsvrijheid. Ten tweede kan men zich met de wetswijziging in het vooruitzicht vragen stellen over de invulling van de bemiddeling. Deze wetswijziging zal immers de mogelijkheid bieden aan de gemeenten om een gemeenschapsdienst van maximaal 15 uur op te leggen.³⁴⁶ Hoe dit precies zal ingevuld worden, valt nog af te wachten, maar men kan reeds bemerken dat deze extra sanctiemogelijkheid gevolgen zal

³⁴⁶ DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2012, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/Nota%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 20/04/2013

hebben voor de bemiddeling. Want die lijkt nu reeds vaak een alternatieve werkstraf in te houden. Mag men aldus verwachten dat de bemiddeling binnenkort zijn zwanenzang zingt?

De attitudes ten aanzien van GAS waren verdeeld. Maar er kan afgeleid worden dat zowel voor- als tegenstanders van de GAS-boetes vinden dat er een onderscheid dient gemaakt te worden tussen GAS-boetes die een bepaald doel dienen, zoals bijvoorbeeld het bestrijden van overlast; en nutteloze GAS-boetes voor pietluttigheden.

In het onderzoek kwam naar voor dat de jongeren zich geïsoleerd voelen door het overlastbeleid. Volgens de respondenten worden zij vaak het slachtoffer van deze maatregelen, omdat zij vooral gebruikmaken van de openbare ruimte. De gevolgen van het wegjagen van de jongeren uit de publieke ruimte, mogen niet onderschat worden. Uit de internationale literatuur kwam naar voor dat dit marginalisering en uitsluiting in de hand kan werken. Of dit ook zo is voor de Belgische jongeren, dient onderzocht te worden. Men kan echter wel opmerken dat dit er nu reeds toe kan leiden dat de jongeren zich dienstengevolge zullen blootstellen aan gevaarlijkere risico's. Bovendien wordt hier de onderliggende oorzaak van het probleem niet aangepakt. Er kan beter geïnvesteerd worden in duurzame oplossingen dan in repressieve maatregelen met tijdelijke effecten.

De meeste jongeren zijn er echter wel van overtuigd dat er maatregelen, op maat van de jongeren, moeten gecreëerd worden om de jongeren bij te sturen indien nodig. Zij zijn ervan overtuigd dat de jongeren jong moeten kunnen zijn en de mogelijkheid moeten hebben om hun grenzen te verkennen en te experimenteren. De beleidsmakers moeten er zich voor hoeden dat ze de grens niet doen vervagen tussen onschuldig experimenteelgedrag en criminele gedragingen. De grenzen dienen aldus afgebakend te worden met begrip voor de leefwereld van de jongeren.³⁴⁷

Er dient tevens opgemerkt te worden dat veel jongeren nooit eerder hadden stilgestaan bij hun mening en attitude ten aanzien van GAS. Voor vele jongeren blijft 'GAS' – en bijgevolg ook overlast – een vaag en abstract concept.

Het contact met de verschillende actoren betrokken in de GAS-procedure verliep over het algemeen positief. Opvallend is echter dat geen enkele jongere beroep deed op de rechtsbijstand van een pro-Deadvocaat. Daarnaast kon uit de interviews opgemerkt worden dat de jongeren niet goed wisten wat hun rechten waren en wat de proceduremogelijkheden waren tijdens hun GAS-procedure. O.i., is dit een zeer opmerkelijke vaststelling. Het was immers de doelstelling van de wetgever om extra rechtswaARBorgen te creëren voor de GAS-procedure voor de minderjarigen³⁴⁸, maar deze blijken uiteindelijk een lege doos te zijn. De jongeren zijn enkel op de hoogte van het feit dat ze recht hebben

³⁴⁷ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbril", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

³⁴⁸ *Supra*, p. 35 - 37

op een pro-Deadvocaat. Dat de wetgever tevens voorziet in een verplicht bemiddelingsaanbod en een mogelijkheid tot het aantekenen van beroep bij de jeugdrechtbank, is nagenoeg ongekend bij de jongeren. Men zou aldus kunnen stellen dat de rechtswaarborgen hun doel voorbijschieten. Hier kan echter opgemerkt worden dat desbetreffende jongeren lichte inbreuken pleegden op de politiereglementen, zodoende dat de noodzaak tot het inschakelen van extra rechtswaarborgen beperkt bleef.

Hierbij nauw aansluitend kan opgemerkt worden dat het Belgische beleid faalt op het vlak van communicatie en informatieoverdracht. Zo was meer dan de helft van de jongeren niet op de hoogte van het feit dat er een GAS-boete boven hun hoofd hing. Door de lange wachttijden tussen de vaststelling en het ter kennis brengen van de GAS-boete kregen de jongeren de indruk dat er geen gevolg aan gegeven werd. Nochtans is een goede communicatie essentieel voor het begrijpen en aanvaarden van een sanctie. Bovendien kan dit gevoelens van oneerlijkheid en onredelijkheid genereren. Daarnaast werd opgemerkt dat het merendeel van de jongeren nog nooit gehoord had van een gemeentelijke administratieve sanctie en gaven enkelen te kennen dat ze na het doorlopen van de GAS-procedure nog steeds niet goed weten wat een gemeentelijke administratieve sanctie inhoudt. De oorzaak van deze onduidelijkheid kan gezocht worden in de complexiteit van dit lokale handhavingssysteem. Het is dus aan te raden om in het belang van de jongeren enige uniformiteit te creëren in de verschillende politieverordeningen. Voor de jongeren is het tevens niet steeds duidelijk wat wel en niet mag in een gemeente en dit zorgt voor verwarring, onduidelijkheid en onrechtvaardigheid. Jongeren blijken nochtans probleemloos grenzen te aanvaarden, op voorwaarde dat deze redelijk en duidelijk zijn.³⁴⁹ Duidelijkheid kan bewerkstelligd worden door goede communicatie. Er moet duidelijk gecommuniceerd worden wat als overlastgevend gedrag wordt bestempeld en wordt beteugeld via GAS en wat niet. Daarnaast moet het duidelijk zijn wie ertegen kan optreden en hoe de GAS-procedure in zijn werk gaat. Dit kan aan de hand van bijvoorbeeld het lokale infokrantje, informatiefolders, lokale pers,... Het is ook aangewezen dat het politiereglement raadpleegbaar is via de website van de gemeente. Voor burgers die niet over internet beschikken moet er ook een versie ter inzage liggen op het gemeentehuis. Redelijkheid kan enkel betracht worden, indien men de jongeren betreft in het GAS-beleid. Het betreft immers het afstemmen van wat de gemeente als overlastgenererend en antisociaal gedrag beschouwt op de leefwereld van de jongeren. De jongeren dienen aldus als ervaringsdeskundigen betrokken te worden in het beleidsproces.³⁵⁰ Tot nu toe lijkt men dit pad niet te bewandelen, ondanks het feit dat het toepassingsgebied ook ten aanzien

³⁴⁹ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbril", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

³⁵⁰ VERENIGING VAN VLAAMSE JEUGDDIENSTEN, "Gemeentelijke administratieve sancties door een jeugdbril", in VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2011, losbl.

van hen binnenkort wordt uitgebreid.³⁵¹ Bovendien kan het benaderen van de jongeren als actieve participanten in de samenleving resulteren in minder weerstand en meer begrip voor de administratieve sancties.³⁵²

Wat is de perceptie van jongeren op de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties op jongeren?

De perceptie van de jongeren op de gevolgen van een GAS-boete op het gedrag bleek overwegend positief te zijn. Het merendeel van de jongeren gaf aan dat zij een positieve gedragswijziging konden opmerken. Zij hadden geleerd uit hun GAS-boete en stelden het gedrag niet meer. Deze goede voornemens lijken echter te vervagen na verloop van tijd. Bij slechts één respondent kon geen gedragsverandering opgemerkt worden. Opvallend is dat bij geen enkele respondent een negatieve gedragsverandering kon worden bemerkt, dit kwam daarentegen wel naar voor in de studie van MATTHEWS et. al.³⁵³ Er dient wel opgemerkt te worden dat de inbreuken die de Vlaamse jongeren begingen niet als ernstige vormen van criminaliteit konden beschouwd worden. Dit impliceert ook dat de impact op het gedrag veel geringer is dan bij de Britse gevallen.

Uit de onderzoeksresultaten kon opgemaakt worden dat de gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op familiaal vlak als zeer gering kunnen worden beschouwd. De ouders lijken het experimenteelgedrag van de jongeren enigszins te aanvaarden. Er werd geen impact op familiaal vlak waargenomen. De GAS-procedure an sich, werd echter door de ouders voornamelijk als tijdrovend, kostelijk en belachelijk ervaren. Deze bevindingen vloeien waarschijnlijk voort uit het feit dat de inbreuken die de jongeren pleegden op de politiereglementen, als zeer banale overlastfeiten kunnen worden beschouwd.

Verder percipieerden de jongeren zo goed als geen gevolgen van de gemeentelijke administratieve sancties op sociaal vlak. De jongeren ervoeren geen invloed van dergelijke geldboetes op de sociale kring.

Ten slotte bleken ook de gepercipieerde gevolgen van de GAS-boetes op persoonlijk vlak gering te zijn. De GAS-procedure heeft slechts bij één jongere een diepe indruk nagelaten. De overige jongeren

³⁵¹ DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, 1, p. 2.

³⁵² BROWN, K., "Beyond 'Badges of Honour': young people's perceptions of their anti-social behaviour orders", *People, Place & Policy Online* 2011, 5, 12-24

³⁵³ MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, p. 37 tot 44

gaven daarentegen wel aan dat ze onder de indruk waren van het proces-verbaal. Een proces-verbaal lijkt een zwaardere connotatie te hebben dan een GAS-boete. De meeste jongen waren wel opgelucht dat zij konden deelnemen aan de bemiddeling, daar dit als minder ingrijpend werd ervaren.

De gepercipieerde gevolgen van een GAS-boete lijken aldus mee te vallen. Toch mag dit niet zomaar naast zich neergelegd worden. Sommige jongeren ervoeren wel degelijk problemen met de GAS-procedure. Tevens konden gevoelens van onrechtvaardigheid, willekeur en oneerlijkheid niet volledig vermeden worden. Daarnaast loopt de communicatie en informatieoverdracht spaak.

Hier lijkt het ons dus aangeraden om het Britse voorbeeld te volgen met betrekking tot de sociale ondersteuning en begeleiding die de jongeren wordt aangeboden in de ASBO-procedure. Zowel beleidsmakers, handhavers als de jongeren zijn positief over deze welzijnsgerichte initiatieven. Misschien opent de invoering van de mogelijkheid van een gemeenschapsdienst door de nieuwe wet de deuren voor dergelijke ondersteunings- en begeleidingsvormen. Weliswaar onder de voorwaarde dat de instellingen en organisaties die hieraan willen meewerken zich vooraf akkoord verklaren om actief begeleiding en ondersteuning te bieden.

Bovendien dient men, o.i., steeds uit te gaan van een insluitende en participerende benadering met respect voor de jongeren. Hierbij is het van groot belang dat de jongeren betrokken worden in het GAS-verhaal. Indien er aanspraak gemaakt wordt op hun verantwoordelijkheid, mag ook verwacht worden dat zij een stem krijgen in de beleidsontwikkeling.

Tot slot kan gesteld worden dat GAS geen wondermiddel is die overlast in een, twee, drie laat verdwijnen. Toch blijkt dit instrument zijn plaats veroverd te hebben het veiligheidsdiscours. Meer nog, GAS lijkt niet meer weg te denken en lijkt in de toekomst niet snel te gaan verdwijnen. Integendeel, er wordt door middel van wetswijzigingen en hervormingen gestreefd naar hét middel tegen overlast. Naar onze mening kunnen de gemeentelijke administratieve sancties een waardevol instrument worden. Een overlastbeleid kan het best worden gevoerd in het kader van een lokaal integraal beleid. Er moet in de eerste plaats vooral ingezet worden op een preventiebeleid. Hierbij kan gedacht worden aan een mix van handhavende, beschermende en ondersteunde maatregelen. Want een efficiënt preventiebeleid kan een repressief optreden voorkomen.

Verder kan er enkel gehoopt worden dat de nakende 15^{de} verjaardag van de gemeentelijke administratieve sanctie gevierd zal worden met degelijk wetenschappelijk onderzoek.

BIBLIOGRAFIE

Boeken en verzamelwerken

ARTHUR, S. en NAZROO, J., "Designing Fieldwork Strategies and Materials", in RITCHIE, J. en LEWIS, J. (eds.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers* London, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 2003, 109-137.

BAARDA, D. B. D. G., M. P. M. en TEUNISSEN, J., *Basisboek kwalitatief onderzoek : handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Houten, Stenfert Kroese, 2005, 369 p.

BILLIET, J., LOOSVELDT, G. en WATERPLAS, L., *Het survey-interview onderzocht: effecten van het ontwerp en gebruik van vragenlijsten op de kwaliteit van de antwoorden*, Leuven, KUL. Sociologisch onderzoeksinstituut, 1984, 272 p.

BILLIET, J. en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen, De Boeck nv, 2010, 390 p.

BOEIJE, H., *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*, Amsterdam, Boom, 2005, 179 p.

BURNEY, E., *Making People Behave: Anti-social behaviour, politics and policy*, Cullompton, Willan publishing, 2005, 208 p.

CHRISTIAENS, J., "'De jeugd van tegenwoordig', Een historisch perspectief op de moderne jeugddelinquent", in *Update in de criminologie. Jongeren en criminaliteit*, Mechelen, Kluwer, 2003, 260 p.

COOLS, M., DE RUYVER, B., DE WREE, E., HEBBERECHT, P., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDER BEKEN, T., VAN MALDEREN, S. en VERMEULEN, G. (ed.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan. Update in de criminologie 4.*, Mechelen, Kluwer, 2008, 207 p.

DECORTE, T. en ZAITCH, D., *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2012, 574 p.

DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties :balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 119p.

DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G. en VAN DE SOMPEL, R. (eds.), *Voor verder onderzoek...essays over politie en haar rol in onze samenleving*, Brussel, Politea, 2002, 878p.

FLICK, U., *An introduction to qualitative research*, London, Sage, 2003, 310 p.

HEBBERECHT, P. en BAILLERGEAU, E. (ed.), *Social crime prevention in late modern Europe: a comparative perspective.*, Brussel, VUBPress, 2012, 366 p.

LEVERING, B. en SMEYERS, P. (ed.), *Opvoeding en onderwijs leren zien: een inleiding in interpretatief onderzoek*, Amsterdam, Boom, 1999, 315 p.

LEVINE, M. W., *Levine and Shefner's fundamentals of sensation and perception* Oxford, Oxford university press, 2000, 582 p.

LEWIS, A. en LINDSAY, G. (ed.), *Researching children's perspectives*, Buckingham, Open university press, 2002, 239 p.

- MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam, Boom, 2004, 146 p.
- MASON, J., "Qualitative interviewing: Asking, listening and interpreting", in MAY, T. (ed.), *Qualitative research in action*, Londen, Sage, 2003, 225-241.
- MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, 70 p.
- MAY, T. (ed.), *Qualitative research in action*, Londen, Sage, 2003, 402p.
- MCLAUGHLIN, E. en MUNCIE, J. (ed.), *The Sage dictionary of criminology*, XV, Californië, Thousand Oaks, 2006, 485 p.
- MEIJLAERS, S. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, Brussel, Politea nv, 2001, 108 p.
- MERRIAM, S. B., *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*, San Francisco, John Wiley and Sons, 2009, 304 p.
- MULLER E.R., MICHIELS F.C.M.A., *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, p.366
- PATTON, M. Q., *Qualitative evaluation and research methods*, Newbury Park Sage, 1990, 532 p.
- RITCHIE, J. en LEWIS, J., *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers in*, London, Sage publications, 2003, 336 p.
- SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 223 p.
- SAUNDERS, M., LEWIS, P., THORNHILL, A. en VERCKENS, P., *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam, Pearson Education Benelux, 2008, 599 p.
- SQUIRES, P. (ed.), *ASBO NATION: The criminalisation of nuisance*, Bristol, The Policy Press, 2008, 383 p.
- VENY, L. en VOS, N. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 285 p.
- VERBEEK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (ed.), *Handboek gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politea nv, 2005, losbl.
- WRIGHT, A. en MILLER MITCHELL, J., *Encyclopedia of criminology*, New York, Routledge, 2005.

Tijdschriftartikelen

- ANOOP, N., "Through children's eyes': childhood, place and the fear of crime", *Geoforum* 2003, 34, 303-315.

- BERNASCO, W., H. ELFFERS & G. BRUINSMA, 'Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit'. *Tijdschrift voor Criminologie* 48-3, 2006 p.243-258.
- BREEUWSMA, G., "Verlos mij van des menschen overlast...: een psychologische benadering", *Justitiële Verkenningen* 2001, 27, 10-24.
- BROMLEY, R. D. F. en STACEY, R. J., "Identifying children's perspectives on anti-social behaviour: Variations by home area and the implications", *Geoforum* 2011, 42, 650-659.
- BROWN, A. P., "Anti-Social Behaviour, Crime Control and Social Control", *The Howard Journal* 2004, 43, 203-211.
- BROWN, K., "Beyond 'Badges of Honour': young people's perceptions of their anti-social behaviour orders", *People, Place & Policy Online* 2011, 5, 12-24.
- CHRISTIAENSEN, S., "Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast", *Panopticon* 2004, 4, 1-5.
- CONFORD, A., "Criminalising Anti-Social Behaviour", *Criminal Law and Philosophy* 2012, 1-19.
- CRAWFORD, A., "Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police", *Youth Justice* 2009, 9(1), 5-26.
- DE HERT, P. en MEERSCHAUT, K., "De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer", *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 2007, 3, 95-103.
- DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, 1, 3-13.
- DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2005, 2, 62-79.
- DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen: het vervolghet verhaal", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2005, 1, 46-54.
- DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2007, 3, 131-150.
- DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *De orde van de dag* 2003, 24, 7-29.
- DEVROE, E., "Overlast: containerbegrip voor onbegrip?", *De orde van de dag* 2003, 3-6.
- DEVULDER, I., "Verboden te zijn", *Pidmag - Print is dood magazine* 2013, 1, 12-13.
- FLINT, J. en NIXON, J., "Governing Neighbours: Anti-social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK ", *Urban Studies* 2006, 43, 939-955.
- FLINT, J. N., JUDY, "Governing Neighbours: Anti-social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK", *Urban Studies* 2006, 43, 939-955.
- GROENEN, A. en GOETHALS, J., "Over overlast gesproken. Van spraakverwarring naar een integrale aanpak", *Politiejournaal-Politieofficier* 2005, 3, 4-10.
- HART, S., "The 'problem' with youth: young people, citizenship and the community", *Citizenship Studies* 2009, 13, 641-657.

- HEWITT, D., "Bovvered? A legal perspective on the ASBO", *Journal of Forensic and Legal Medicine* 2007, 14, 355-363.
- HODGKINSON, S. en TILLEY, N., "Tackling anti-social behaviour: Lessons from New Labour for the Coalition Government", *Criminology and Criminal Justice* 2011, 11, 283-305.
- KOFMANN, L., "Holding Parents to Account: Tough on Children, Tough on the Causes of Children?", *Journal of Law and Society* 2008, 35, 113-130.
- LIPPENS, R., "Aan de Grens van het Sociale: ASBO's in het Verenigd Koninkrijk", *Panopticon* 2006, 2, 68-74.
- MACDONALD, S., "A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO's Definition of "Anti-Social Behaviour"", *Modern Law Review* 2006, 69, 183-213.
- MACDONALD, S. en TELFORD, M., "The use of ASBOs against young people in England and Wales: lessons from Scotland", *Legal Studies* 2007, 27, 604-629.
- MANDEL, F. S., WEINER, M., KAPLAN, S., PELCOVITZ, D. en LUBRANA, V., "An Examination of Bias in Volunteer Subject Selection: Findings from an In-Depth Child Abuse Study", *Journal of Traumatic Stress* 2000, 13, 77-88.
- PLEYSIER, S. en DEKLERCK, J., "Over hondenpoep en hangjongeren: een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones", *Tijdschrift voor Veiligheid* 2006, 5, 5-20.
- PRIOR, D., "The 'problem' of anti-social behaviour and the policy knowledge base: Analysing the power knowledge relationship", *Critical Social Policy* 2009, 29, 5-23.
- PRIOR, D., FARROW, K. en PARIS, A., "Beyond ASBOs? Evaluating the Outcomes of Anti-social Behaviour Initiatives - Early Findings from a Case Study in One English City", *Local Government Studies* 2006, 32, 3-17.
- SQUIRES, P. en STEPHEN, D., "Rethinking ASBOs", *Critical Social Policy* 2005, 25, 517-528.
- VAN AUDENHOVE, S. en VANDER LAENEN, F., "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, 281-284.
- VAN DE WEYGAERT, J. en VANDER LAENEN, F., "Wij komen hier veel tekort: een kwalitatief onderzoek naar de behoeften van gedetineerden in de gevangenis van Oudenaarde", *Fatik* 2011, 132, 4-10.
- VAN DEN HENDE, T., "Het toepassingsgebied en der procedure inzake gemeentelijke administratieve geldboetes", *Vigiles* 2005, 4, 111-122.
- VAN HEDDEGHEM, K., "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon* 2006, 2, 30-40.
- VANCLUYSEN, K., CRAEN, M. en ACKAERT, J., "The perception of neighborhood disorder in Flemish Belgium: differences between ethnic majority and minority group members and bearing on fear of crime", *Journal of Community Psychology* 2011, 39, 31-50.
- VANHAELEMEESCH, D. en VANDER BEKEN, T., "Electronic monitoring: convicts' experiences in Belgium", in COOLS, M., DE RUYVER, B., EASTON, M., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VANDE WALLE, G., VANDER BEKEN, T., VANDER LAENEN, F., VERHAGE, A. en VERMEULEN, G. (eds.), *Social conflicts, citizens and policing*, 176, Antwerpen, Maklu, 2012, 77-96.

VROMAN, F., "GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2011, 5, 285-294.

YONAS, M. A., O'CAMPO, P., BURKE, J. G. en GIELEN, A. C., "Neighborhood-Level Factors and Youth Violence: Giving Voice to the Perceptions of Prominent Neighborhood Individuals", *Health Education & Behavior* 2007, 34, 669-685.

Juridische bronnen

The Crime and Disorder Act 1998 (Commencement No. 6) Order 1999

Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988 - Gecoördineerde versie tot en met de wet van 25 januari 2007 (B.S., 3 september 1988)

Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999

Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *B.S.*, 23 juni 2004 (Erratum, *B.S.*, 29 november 2004) en Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 tot betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 25 juni 2004

Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – Ambtenarenzaken en Grootstedenbeleid – Gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), *B.S.*, 29 juli 2005

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 (*B.S.*, 2 februari 2001)

Koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende vaststelling van de minimumvoorwaarden waaraan de gemeenteambtenaren moeten voldoen, zoals bepaald in artikel 119bis, § 6, tweede lid, 1^o van de nieuwe gemeentewet (*B.S.*, 29 december 2004)

Omzendbrief OOP 30*bis* 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 (*B.S.*, 21 januari 2005)

Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 31 augustus 2005)

Omzendbrief OOP 30*ter* van 10 november 2005 waarbij uitleg verschaft wordt bij de wijziging van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (*B.S.*, 24 november 2005)

Omzendbrief. COL 1/2006 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep

Parl. St. Kamer 2031/1-98/99. Memorie van toelichting.

Internetbronnen

DE VICE-EERSTE MINISTER, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN, *De hervorming met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties is goedgekeurd op de Ministerraad*, 2013, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/20130314-Persbericht%20GAS.pdf> Geraadpleegd op 12/04/2013

EERSTE MINISTER VAN BELGIË, *Regeerakkoord 1 december 2011*, 2011, p. 146-147, http://www.premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf. Geraadpleegd op 11/12/2012

GOVERNMENT UK, “Report a crime or anti-social behaviour” http://www.direct.gov.uk/en/CrimeJusticeAndTheLaw/Reportingcrimeandantisocialbehaviour/DG_181715 Geraadpleegd op: 19/05/2012

HERMANS, A. en CALLIAUW, K., “Broodje smeren tegen GAS”, *De Wereld Morgen*, (2012) <http://www.dewereldmorgen.be/foto/2012/11/13/broodje-smeren-tegen-gas>. Geraadpleegd op 25/04/2013

HET JONGERENPACT 2020, http://www.jongerenpact2020.be/wp-content/themes/jongerenpact/_assets/downloads/HET-JONGERENPACT-2020.pdf Geraadpleegd op 20/04/2013

LOMBARD, M., Intercoder reliability, <http://matthewlombard.com/reliability/> Geraadpleegd op 24/04/2013

LAW & PARENTS, “Acceptable Behaviour Order” <http://www.lawandparents.co.uk/abcs-acceptable-behaviour-contract.html> Geraadpleegd op: 19/05/2012

VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN, *Vlaamse gemeenten bestrijden samen overlapt*, 2011, <http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Pages/WelkomGAS.aspx> Geraadpleegd op 24/04/2013

Overige bronnen

COWIE, S., ‘Waarzeggen levert Lokeraar GAS-boete op’, *Het Nieuwsblad*, (2012), 25/11/2012

BELGA, Verstrenging GAS-sancties leidt tot geschil tussen Milquet en Demotte, in, *Knack.be*, (2013), 27/04/2013

DECORTE, T. (m.m.v. TIEBERGHIEN, j. & PETINTSEVE, O.), *Methoden van onderzoek: ontwerp en dataverzameling. Een handleiding*, Gent, Academia Press, 2012

HEBBERECHT, P., *Cursus Criminaliteitspreventie*, Universiteit Gent, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, 2012, losbl.

HOME OFFICE RESEARCH DEVELOPMENT AN STATISTICS DIRECTORATE, *Defining and measuring anti-social behaviour*, Londen, Home Office, 2004, 1-20 p.

KUGBLENU, N., *A Guide to Reviewing Anti-Social Behaviour Orders Given to Young People and Individual Support Orders*, Londen, Home Office, 2009, 28 p.

LIGA VOOR MENSENRECHTEN VZW, *Lokaal Veiligheidsbeleid: Evaluatie, bedenkingen en aanbevelingen*, Gent, 2006, 18 p

Postacademische Vorming ‘De Gemeentelijke Administratieve Sancties: meer GAS geven of wat GAS terugnemen?’, georganiseerd door KU Leuven, Kulak, te Kortrijk, op 12 december 2012.

VAN EYKEN, K., Privacycommissie struikelt over GAS-boete, in, *Het Laatste Nieuws*, (2013), 27/02/2013

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: Brief respondentenzameling

Plaats, Datum



FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID

Naam

Straat + nummer

Postcode + stad

Betreft: Masterproef Criminologische Wetenschappen – Gemeentelijke administratieve sancties

Geachte

In het kader van de masterproef Criminologische Wetenschappen aan de universiteit van Gent doe ik, Griet Landuyt, onder promotorschap van Prof. Dr. Vander Laenen, een belevingsonderzoek naar de gevolgen van gemeentelijke administratieve sancties (GAS) op jongeren en de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS.

Het doel van het onderzoek is om, op een exploratieve wijze, inzicht te krijgen in de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS en inzicht te verkrijgen over de gevolgen van GAS op jongeren.

Door de aard van dit onderzoek, wens ik graag beroep te doen op uw medewerking. Voor het afnemen van open interviews ben ik namelijk op zoek naar tien minderjarigen die reeds een GAS-boete opgelegd kregen. De interviews zullen maximum 1 uur duren. Concreet zou ik in februari willen starten met het afnemen van deze interviews.

Graag wil ik benadrukken dat ik bij het open interview volledige anonimiteit garandeer ten aanzien van de jongere. Zijn of haar naam zal nergens in publicaties of rapporten vermeld worden, niemand zal op basis van de weergegeven resultaten de jongere kunnen identificeren. Daarnaast is het interview

volledig vertrouwelijk. Enkel ik heb toegang tot de verkregen gegevens en deze gegevens zullen enkel voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt.

Hierbij zou ik u willen vragen of bereid bent om mee te helpen aan de respondentenverzameling van deze masterproef. Meer bepaald vraag ik of u een mogelijkheid ziet om mij, mits toestemming van de minderjarigen, in contact te brengen met minderjarigen die reeds een administratieve geldboete opgelegd kregen.

Wanneer het onderzoek is afgerond, dan zal ik u een exemplaar van mijn masterproef bezorgen. Indien u dit wenst, wil ik de resultaten van het onderzoek ook persoonlijk toelichten.

Indien u nog vragen of opmerkingen heeft met betrekking tot dit onderzoek, aarzel dan niet om contact met me op te nemen.

Hopende op een positief antwoord, teken ik, hoogachtend.

Griet Landuyt
Student master criminologische wetenschappen
Koninginnelaan 73
8430 Middelkerke
Griet.Landuyt@UGent.be
0479 24 46 63

BIJLAGE 2: Brief respondentenzameling – Gericht aan de jongeren

Plaats, Datum



FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID

Naam

Straat + nr.

Postcode + Stad

Beste,

Voor mijn masterproef aan de universiteit van Gent doe ik, Griet Landuyt, een belevingsonderzoek bij jongeren naar (de gevolgen van) gemeentelijke administratieve sancties (GAS).

Omdat jij reeds in contact bent gekomen met een GAS-boete, wil ik jouw hulp vragen voor mijn onderzoek. Via dit onderzoek wil ik jouw mening en ervaring ten aanzien van GAS leren kennen en inzicht krijgen in de gevolgen van een GAS-boete voor jou.

Hiervoor zou ik van jou een mondeling interview willen afnemen. Het interview zal maximum 1 uur duren. Graag wil ik benadrukken dat ik jou volledige anonimiteit garandeer; dat wil zeggen dat jouw naam en gegevens nergens zullen vermeld worden en niemand op basis van de resultaten jou zal kunnen identificeren. Bovendien heb enkel ik toegang tot de verkregen gegevens en deze gegevens zullen enkel voor mijn masterproef worden gebruikt.

Hierbij zou ik willen vragen of jij bereid bent om deel te nemen aan een interview. Indien je 'ja' zegt, kan je dat laten weten op: Griet.Landuyt@UGent.be of 0479/24 46 63 of op Griet Landuyt, Koninginnelaan 73, 8430 Middelkerke. Dan kunnen we samen een datum, uur en plaats afspreken die voor jou het beste past.

Als je nog vragen of opmerkingen heeft met betrekking tot dit onderzoek, aarzel dan niet om contact met me op te nemen.

Hopende op een positief antwoord,

Met vriendelijke groeten,

Griet Landuyt

Koninginnelaan 73

8430 Middelkerke

Griet.Landuyt@UGent.be

0479 24 46 63

BIJLAGE 3: Informed Consent

Instemming deelname onderzoek

Document voor de geïnterviewde

Door dit formulier te ondertekenen:

- Stem je geheel vrijwillig in om aan een interview deel te nemen over de attitudes van jongeren ten aanzien van gemeentelijke administratieve sanctie (GAS) en over gevolgen van een GAS op jongeren.
- Geef je aan dat je weet waarom dit interview afgenomen wordt en wat er mee zal gebeuren.
- Verklaar je dat je op een voor jou duidelijke wijze ingelicht bent over de aard en de methode van het onderzoek.
- Geef je aan op de hoogte te zijn van je rechten met betrekking tot het onderzoek

Garanties voor de geïnterviewde:

- Bij het interview garandeer ik je volledige anonimiteit. Je naam zal nergens in publicaties of rapporten vermeld worden, niemand zal je op basis van de weergegeven resultaten kunnen identificeren.
- Dit interview is volledig vertrouwelijk.
- De gegevens worden enkel voor wetenschappelijke doeleinden gebruikt, en dit zal volledig geanonimiseerd gebeuren.

Doel van het onderzoek:

Het doel van het belevingsonderzoek is: inzicht krijgen in de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS en inzicht verkrijgen over gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op jongeren. En dit vertrekkend vanuit de standpunten, ervaringen en inzichten van de jongeren zelf. Dit doe ik aan de hand van interviews met jongeren die reeds een GAS-boete opgelegd kregen. De resultaten van het onderzoek zullen in een onderzoeksrapport gepubliceerd worden. Alle interviews worden anoniem (zonder naam) verwerkt en de resultaten worden opgenomen in een onderzoeksrapport.

Rechten van de geïnterviewde:

Je behoudt het recht deze instemming in te trekken zonder dat je daarvoor een reden hoeft op te geven.
Als je nog bijkomende vragen hebt of verder informatie over het onderzoek zou willen krijgen, dan kan je me steeds contacteren. Dit zijn de contactgegevens:

Griet Landuyt Koninginnelaan 73 8430 Middelkerke 0479 24 46 63 Griet.Landuyt@UGent.be

Datum:

.....

.....

Naam en handtekening geïnterviewde

Naam en handtekening interviewer

GAS? Nee bedankt! Een belevingsonderzoek bij jongeren

Topiclijst

DOELSTELLING ONDERZOEK

- Inzicht verkrijgen over de perceptie op de *gevolgen* van een GAS op jongeren
 - Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op het gedrag?
 - Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op persoonlijk vlak?
 - Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op sociaal vlak?
 - Wat is de perceptie op de gevolgen van GAS op familiaal vlak?³⁵⁴

- Inzicht krijgen in de *attitudes* van jongeren ten aanzien van GAS
 - Hoe kijken jongeren aan tegen gemeentelijke administratieve sancties?
 - Hoe wordt een GAS ervaren door een jongeren die beboet werden?

INTRODUCTIE

- Introductie onderzoek/ waarom en doelstelling/ duiding
- Mezelf voorstellen
- Rol van de geïnterviewde uitleggen
(duur max. 1u, eenmalig diepte-interview, waarom hij werd benaderd/wie nog)
- Vertrouwelijkheid en anonimiteit
(verwerking gegevens/resultaten + publicatie/rapportage)
- Timing
- Toestemming vragen om het interview op te nemen

Open beginvraag

- Jij hebt ooit een GAS-boete opgelegd gekregen + wanneer. Wat is jouw ervaring hiermee?
- Wat denk jij over GAS-boetes?

³⁵⁴ MATTHEWS, R. (ed.), *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour orders*, Bristol, Policy Press, 2007, 70 p.

1. PERSONALIA RESPONDENT

- Naam; datum en uur interview; plaats interview; leeftijd; geslacht

2. ERVARING GAS

- Hoe werd de GAS door de jongeren zelf ervaren?

⇒ Eerste gevoel toen je op de hoogte was dat je een GAS-boete hebt gekregen?
Uiteindelijk gevoel ten aanzien van GAS na verloop procedure?

- Begrijp je waarom je de GAS-boete gekregen hebt?

- Voordien al gehoord van GAS?

3. MENING/ ATTITUDE/ VISIE/ PERCEPTIE

- GAS

⇒ Opgelegde GAS-boete?

⇒ GAS algemeen?

⇒ Pro/contra

- Verschillende actoren

⇒ Vaststellend ambtenaar

⇒ Politie

⇒ Sanctionerend ambtenaar

⇒ Bemiddelaar

➤ Relatie jongeren vs. verschillende actoren?

➤ Verschillende interpretatie "overlast"?

➤ Gepercipieerd legitimiteit verschillende actoren? ~macht, ~gezag,
~functie, ~rechten?

- Inhoud GAS-boete

⇒ Gedrag/feit = GAS-waardig?

⇒ Terecht? Onterecht?

⇒ Redelijk? Onredelijk?³⁵⁵

4. GEVOLGEN GAS-BOETE

- Op familiaal vlak?

⇒ Positief of negatief?

³⁵⁵ CRAWFORD, A., "Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police", *Youth Justice* 2009, 9(1), 5-26.

- Op sociaal vlak?

⇒ Verslechtering/ verbetering sociale omstandigheden

- Op persoonlijk vlak?

⇒ Verslechtering/ verbetering psychologische staat

- Op het gedrag?

➤ Verandering GEDRAG of ATTITUDE?

- Nogmaals dezelfde feiten gesteld? Geleerd uit de GAS-boete?

5. CRIMINALISERING/VISERING JONGEREN

- Wat is overlast?

- Oneerlijke visering jongeren?

6. VERLOOP GAS-PROCEDURE

- Waarschuwing

- Bemiddeling

- Begeleiding

- Uiteindelijke afloop/sanctie

- Informatie

⇒ Bij de vaststelling? Op de hoogte gebracht dat je een GAS-boete zou krijgen?

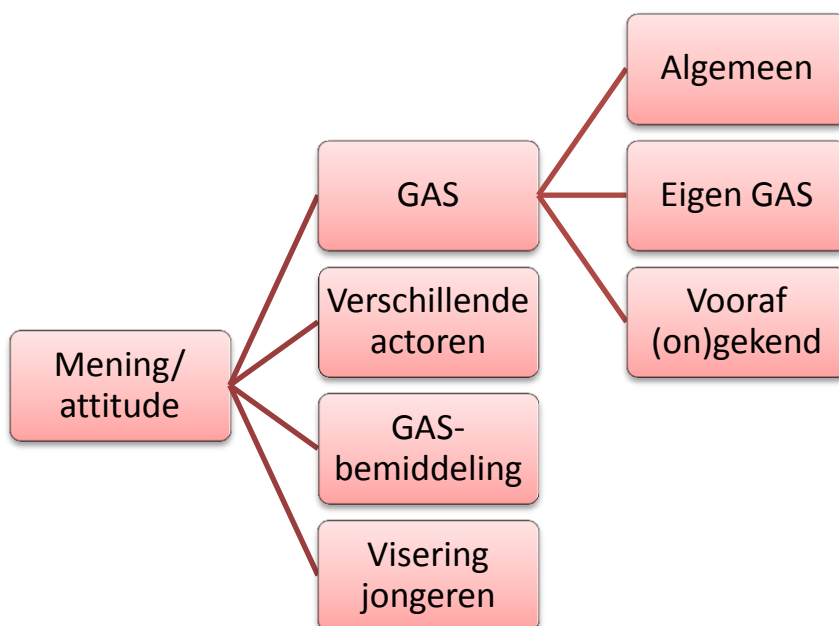
⇒ Procedure? Mogelijkheden? ~Beroep

⇒ Rechten / Rechtsmiddelen ? ~Advocaat, ~ouders, ~verweer, ~mondeling verhoor,...

EINDE INTERVIEW

- *We zijn aan het einde van het interview gekomen. Wil je graag nog iets toevoegen of heb je nog vragen?*
- Respondent bedanken voor deelname
- Duiden bijdrage aan onderzoek
- Anonimiteit en vertrouwelijkheid
- Afspraak feedback

BIJLAGE 5: Codeboom





Introductie en uitleg onderzoek

Document voor de geïnterviewde

Eerst en vooral bedankt voor je deelname aan het onderzoek!

Voor de afname van het interview, wil ik nog een paar zaken uitleggen en benadrukken.

Gemeentelijke administratieve sancties zijn de laatste maanden een hot topic geworden. Toch ontbreekt het in België nog steeds aan onderzoek naar GAS en zeker naar de relatie GAS en jongeren. Daarom doe ik, Griet Landuyt, studente Criminologische Wetenschappen aan de universiteit van Gent, voor mijn masterproef een belevingsonderzoek bij jongeren naar (de gevolgen van) gemeentelijke administratieve sancties (GAS). Het doel van het onderzoek is: inzicht krijgen in de attitudes van jongeren ten aanzien van GAS en inzicht verkrijgen over gevolgen van een gemeentelijke administratieve sanctie op jongeren. Meer specifiek wens ik jouw mening en ervaring over GAS en de gevolgen van GAS op jou te bevragen.

Voor het onderzoek worden jongeren mondeling geïnterviewd die reeds in contact gekomen zijn met een GAS-boete. Meer bepaald werden jongeren gecontacteerd die in de laatste 5 jaar in contact gekomen zijn met een GAS en op het moment van de feiten minderjarig waren.

Het open interview zal maximum 1 uur duren. Het interview zal, mits jouw toestemming, worden opgenomen. Dat maakt het voor mij makkelijker om het interview nadien grondig te kunnen analyseren. Graag wil ik benadrukken dat ik jou volledige anonimiteit garandeer; dat wil zeggen dat jouw naam en gegevens nergens zullen vermeld worden en niemand op basis van de resultaten jou zal kunnen identificeren. Bovendien heb enkel ik toegang tot de verkregen gegevens en deze gegevens zullen enkel voor mijn masterproef worden gebruikt.

Indien je dat wenst, kan er na afloop van het interview en de analyse van het interview een afspraak gemaakt worden om de resultaten te bespreken, zo krijg jij ook de kans om feedback te geven op de resultaten.

Als je nog bijkomende vragen hebt of verder informatie over het onderzoek zou willen krijgen, dan kan je me steeds contacteren. Dit zijn de contactgegevens:

Griet Landuyt
Koninginnelaan 73
8430 Middelkerke

0479 24 46 63
Griet.Landuyt@UGent.be