

Januari 2021

45

Sofie Gotelaere
Elodie Schils

Onderzoek naar bemiddelingspraktijken in het kader van gemeentelijke administratieve sancties

Eindrapport

Promoter :
Alexia Jonckheere

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAMEN LEVEN
SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Direction opérationnelle de criminologie
Operationele directie criminologie
Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie
Institut National de criminalistique et de criminologie

Inhoud

Lijst der gebruikte afkortingen.....	5
Inleiding.....	5
1. Voorstelling van het onderzoeksproject.....	6
1.1. Voorwerp van het door de POD Maatschappelijke Integratie bestelde onderzoek en doelstellingen ervan	6
1.2. Organisatie van het onderzoekswerk en aanpassingen ervan	7
2. Het bemiddelingsproces: normen en actoren.....	9
2.1. Oorspronkelijke context van de gemeentelijke administratieve sancties	9
2.1.1. <i>Administratieve actie om tekortkomingen van de strafrechtelijke actie op te vangen</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>Bevoegdheden en responsabilisering van de gemeenten</i>	<i>11</i>
2.2. Stap voor stap naar een wettelijk kader voor de GAS	11
2.2.1. <i>De aanvankelijke wet van 13 mei 1999.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>De wetten van 7 mei 2004 en van 17 juni 2004.....</i>	<i>12</i>
2.2.3. <i>De herstelwet van 20 juli 2005.....</i>	<i>14</i>
2.2.4. <i>De nieuwe wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties</i>	<i>14</i>
2.2.5. <i>Normatieve veranderingen in de context van de gezondheidscrisis.....</i>	<i>19</i>
2.3. De voornaamste actoren in het bemiddelingsproces	20
2.3.1. <i>De bemiddelaar</i>	<i>20</i>
2.3.2. <i>De sanctionerend ambtenaar.....</i>	<i>21</i>
2.3.3. <i>Het openbaar ministerie.....</i>	<i>23</i>
3. Methoden voor het verzamelen van gegevens	24
3.1. Het verzamelen van documentaire gegevens	24
3.2. Het afnemen van interviews	24
3.2.1. <i>Vorbereiding van de interviews</i>	<i>25</i>
3.2.2. <i>Ondervonden moeilijkheden</i>	<i>26</i>
3.2.3. <i>Afgenomen interviews</i>	<i>26</i>
3.3 Focusgroepen.....	27
3.3.1. <i>Focusgroepen tussen bemiddelaars.....</i>	<i>27</i>

3.3.2. <i>Gemengde focusgroepen</i>	28
4. Kwesties die het dagelijks werk van de bemiddelaars doorkruisen	30
4.1. De plaats die het slachtoffer krijgt in het bemiddelingsproces	30
4.1.1. <i>Huidige praktijken inzake informatie aan het slachtoffer</i>	31
4.1.2. <i>Slachtoffers van een GAS-inbreuk: welke schadeloosstelling?</i>	34
4.1.3. <i>Administratieve en strafrechtelijke procedure: waar staat de burger daarin?</i>	35
4.1.4. <i>De gemeente als slachtoffer (en partij?)</i>	37
4.2. De werklast van de actoren in het bemiddelingsproces	39
4.2.1. <i>De werklast vanuit het oogpunt van de bemiddelaars</i>	39
4.2.2. <i>De werklast vanuit het oogpunt van de sanctionerend ambtenaren</i>	42
4.2.3. <i>De werklast vanuit het oogpunt van het parket</i>	44
4.3. De professionele relaties tussen de actoren	45
4.3.1. <i>Samenwerkingsvormen tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars</i>	46
4.3.2. <i>Samenwerkingsvormen tussen sanctionerend ambtenaren en parketmagistraten</i>	53
4.3.3. <i>Samenwerkingsvormen tussen bemiddelaars en parketmagistraten</i>	56
4.4. Het belang van de rol van politiediensten en plaatselijke overheden	57
4.4.1. <i>De politiediensten</i>	57
4.4.2. <i>Steden en gemeenten</i>	63
4.5. Gemengde inbreuken in de GAS-procedure	67
4.5.1. <i>Procedure voor gemengde inbreuken</i>	67
4.5.2. <i>Impact van gemengde inbreuken</i>	72
4.6. Bijkomende aandachtspunten	77
4.6.1. <i>Doelstellingen van de wetgeving</i>	77
4.6.2. <i>Vorming en opleiding</i>	78
4.6.3. <i>Beoordelingsrapport van de bemiddeling</i>	80
4.6.4. <i>Het opleggen van een administratieve boete na een succesvolle bemiddeling</i>	81
4.6.5. <i>Lijst van inbreuken voor plaatselijke bemiddeling</i>	82
5. Verwachtingen qua evolutie(s) van het normatieve kader en de praktijken	84
5.1. De slachtoffers een betere plaats geven binnen de administratieve procedure	85
5.1.1. <i>Informatie van het slachtoffer</i>	85
5.1.2. <i>Schadeloosstelling van het slachtoffer</i>	86
5.2. De dossiers bestemd voor bemiddeling beter sorteren	88

5.3. Kwaliteitsrelaties tussen actoren bevorderen om hun samenwerking te versterken	90
5.3.1. <i>De functies van de sanctionerend ambtenaar zichtbaarder maken, diens status opwaarderen en de transparantie van diens activiteiten verbeteren</i>	90
5.3.2. <i>Tijd voor uitwisseling tussen actoren organiseren</i>	93
5.4. Het belang van de rol van politie en plaatselijke overheden erkennen	94
5.4.1. <i>De rol van de politie structureren door de te vervullen taken te verduidelijken</i>	94
5.4.2. <i>Het belang van het mobiliseren van lokaal beleid en het communiceren van de richting daarvan</i>	97
5.5. De verschillende actoren betrekken bij het beleid inzake gemengde inbreuken	99
5.6. Aandachtspunten om de voorziening in haar geheel te consolideren	100
5.6.1. <i>Basisopleiding en voortgezette vorming van alle interveniënten</i>	101
5.6.2. <i>De beroepsidentiteit van de actoren</i>	101
5.6.3. <i>Het invoeren van procedureaanpassingen in het GAS- en bemiddelingsproces</i>	102
5.6.4. <i>De algemene bevolking bewustmaken en informeren</i>	104
Conclusies en aanbevelingen	106
Bibliografie	111

Lijst der gebruikte afkortingen

KB	Koninklijk Besluit
art.	Artikel(s)
vzw	Vereniging zonder winstoogmerk
OD	Operationele Directie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
euro	Euro
SA	Sanctionerend ambtenaar
GSA	Gemeentelijk sanctionerend ambtenaar
PSA	Provinciaal sanctionerend ambtenaar
IGO	Instituut voor Gerechtelijke Opleiding
NICC	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie
GSB	Grootstedenbeleid
PV	Proces-verbaal
APR	Algemeen Politiereglement
GAS	Gemeentelijke administratieve sanctie(s)
FOD	Federale Overheidsdienst
POD	Programmatorische Federale Overheidsdienst
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie

Inleiding

Het onderzoek naar de bemiddelingspraktijken zoals ze zich voordoen in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties werd tussen 1 maart en 31 december 2020 in opdracht van de Dienst Armoedebestrijding en Stedelijke Samenhang van de Programmatorische Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie verricht door een onderzoeksteam van de Operationele Directie (OD) Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).

Dit document is het eindrapport van het onderzoek.

Eerst wordt hierin het project beschreven: de doelstellingen, in relatie tot de bevoegdheden van de POD Maatschappelijke Integratie, de organisatie van het werk van het onderzoeksteam, maar ook de bijzondere context waarin het werd verricht, namelijk midden in een gezondheids crisis (1). Vervolgens plaatsen wij het bemiddelingsproces in de context van de gemeentelijke administratieve sancties: we schetsen het juridisch kader waarbinnen het plaatsvindt en de actoren die belast zijn met de toepassing ervan (2). Daarna wordt de methodologie die het onderzoeksteam gebruikte uiteengezet, zodat de lezer inzicht krijgt in de onderzoeksmiddelen die zijn ingezet om de gegevens te verzamelen die voor de analyse van de praktijken noodzakelijk waren (3). Gezien de rijkdom van het verzamelde materiaal, maar ook rekening houdend met de betrekkelijk korte tijd die voor het project beschikbaar was (10 maanden onderzoek), hebben wij ervoor geopteerd bepaalde resultaten te selecteren, die daarom in dit verslag meer in het bijzonder worden gepresenteerd (4). Het zijn er vijf en ze hebben betrekking op de plaats van het slachtoffer in het bemiddelingsproces, de werklust van de bij dit proces betrokken actoren, de beroepsrelaties tussen de verschillende actoren, d.w.z. de bemiddelaars, de parketmagistraten en de sanctionerend ambtenaren, de rol van de politie en van de steden en gemeenten, en ten slotte, de bijzondere problematiek van de gemengde inbreuken. Na die vijf thema's behandelen wij eveneens enkele transversale aandachtspunten die niet over het hoofd mogen worden gezien maar in de schaduw dreigen te blijven van de vijf thema's die grondiger geanalyseerd werden. Het laatste deel van het rapport is vervolgens gewijd aan een analytische weergave van de talrijke verwachtingen van de actoren in het veld wat de evolutie in het normatieve kader en de praktijken betreft; het gaat erom een aantal werkrichtingen aan te geven waaraan naar ons oordeel absoluut een zekere aandacht moet worden besteed (5). Op basis van deze verwachtingen en van de binnen het onderzoeksteam verrichte analyses heeft het team aanbevelingen kunnen formuleren. Die werden door de sponsor van het onderzoek verwacht en ze moeten stuk voor stuk worden opgevat als werkpistes die zowel de overheidsactoren als de beroepskrachten op het terrein zouden moeten aangrijpen voor een denkoefening over de huidige bemiddelingspraktijken, om die indien nodig te laten evolueren.

Wij danken de Dienst 'Armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang', die niet alleen vertrouwen heeft gesteld in ons onderzoeksteam door ons het project toe te vertrouwen, maar ook de uitvoering ervan heeft vergemakkelijkt dankzij de niet aflatende beschikbaarheid van de mensen die het project hebben gevolgd, de vlotte contacten en de transparante overdracht van waardevolle informatie. Het begeleidingscomité heeft eveneens zijn rol gespeeld – een belangrijke rol – door het onderzoeksteam een ruimte te bieden voor discussie en reflectie over de richting van het project; ik wil alle leden van het comité daarvoor bedanken. Ten slotte was een dergelijk onderzoek niet mogelijk geweest zonder de beroepsmensen op het terrein en de bemiddelaars in het bijzonder. Dank voor het in ons gestelde vertrouwen en voor de dialoog die met ons heeft kunnen plaatsvinden. Wij hopen dat dit rapport stof tot nadenken kan geven over de praktijken van alle betrokken partijen en kan

bijdragen tot de toename van de wetenschappelijke kennis op het gebied van plaatselijke bemiddeling.

1. Voorstelling van het onderzoeksproject

Het onderzoeksproject kwam er op initiatief van de Dienst Armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang van de POD Maatschappelijke Integratie en spitste zich toe op het werk van de bemiddelaars die door deze POD worden gefinancierd in het kader van het beleid inzake gemeentelijke administratieve sancties (GAS). Het project wilde verslag uitbrengen van hun manier van werken, zoals ze overal in België te zien is, weliswaar in nogal verschillende configuraties, maar daarop komen wij nog terug. Wij presenteren in dit deel het voorwerp van het onderzoek, de eraan gekoppelde doelstellingen (1.1.), en de organisatie van het werk van het onderzoeksteam. In verband met dat laatste gaat het ook over de bijzondere omstandigheden waarin de enquête moest worden gehouden. Die was immers nauwelijks begonnen toen ook in België de COVID-19 gezondheids crisis uitbrak, waardoor het team de geplande onderzoekswerkwijze moest herzien. Wij brengen daarover verslag uit aangezien deze situatie een bijzondere impact heeft gehad op het verzamelen van gegevens (1.2.).

1.1. Voorwerp van het door de POD Maatschappelijke Integratie bestelde onderzoek en doelstellingen ervan

In België hebben de gemeenten het recht om onder bepaalde voorwaarden administratieve sancties of boetes in te voeren voor inbreuken op reglementen of verordeningen die door de gemeenteraad zijn goedgekeurd¹. Het gaat wel degelijk om een mogelijkheid die hun wordt geboden. In de praktijk zijn bijna alle gemeenten ingegaan op dit systeem om snel te reageren op plaatselijke problemen, in het bijzonder als het gaat om overlast en ander gedrag dat als ongepast wordt beoordeeld².

Er is door de wetgever voorzien in vier administratieve sancties: een administratieve geldboete van maximaal 175 euro (voor minderjarigen) of 350 euro (voor meerderjarigen), de administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning, de administratieve intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning, en ten slotte de administratieve sluiting van een instelling die tijdelijk of definitief kan zijn. Voor administratieve geldboetes kan de gemeente twee alternatieve maatregelen hanteren, namelijk gemeenschapsdienst en plaatselijke bemiddeling³. Gaat het over minderjarigen, dan is de gemeenteraad verplicht voor hen een bemiddelingsproces te hanteren indien hij beslist dat zij een administratieve geldboete kunnen krijgen⁴. Voor volwassenen is zo'n bemiddelingsproces niet verplicht. Maken de gemeenten er niettemin gebruik van? Blijkens van een enquête die in 2016-2017 werd gehouden, schat de POD Maatschappelijke Integratie dat een aanzienlijke meerderheid van de gemeenten de bemiddelingsprocedure inderdaad hanteert in het kader van de GAS (Wargnies, 2018, 8-9).

¹ Artikel 2 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

² Zie voor het Waals Gewest het rapport van de in maart 2017 door de UVCW gestarte enquête over het gebruik van administratieve sancties door de Waalse gemeenten, beschikbaar op de website van de UVCW <https://www.uvcw.be/espaces/police/334.cfm>, geraadpleegd op 3 september 2020. Voor het Vlaams Gewest: zie Rasschaert, 2019.

³ Artikel 4 van voornoemde wet van 24 juni 2013.

⁴ Artikel 18 van voornoemde wet van 24 juni 2013.

De dienst Grootstedenbeleid (GSB) van de POD Maatschappelijke Integratie is belast met de uitvoering van dit onderdeel van de administratieve actie die gewijd is aan plaatselijke bemiddeling⁵. Hij werkt met name via overeenkomsten met steden en gemeenten, op basis waarvan hij rechtstreeks bijdraagt aan de financiering van plaatselijke bemiddelaars. Momenteel zijn er over heel het nationale grondgebied ongeveer dertig bemiddelaars werkzaam⁶. De dienst GSB ondersteunt de werking van de bemiddelaars, met name door regelmatig overlegvergaderingen tussen bemiddelaars te organiseren of door verduidelijkende nota's uit te werken over de uitoefening van hun opdracht. Er worden eveneens studiedagen georganiseerd; de laatste daarvan was gewijd aan de plaats van het slachtoffer in het plaatselijk bemiddelingsproces (POD Maatschappelijke Integratie, 2019). Eveneens om de werking van de bemiddelaars te ondersteunen heeft de dienst GSB het onderzoeksproject opgezet waarvan dit document het rapport is. Het is hoofdzakelijk bedoeld om de huidige plaatselijke bemiddelingspraktijken te documenteren, niet alleen de "goede praktijken" maar ook de moeilijkheden die de bemiddelaars bij de uitoefening van hun functie ondervinden. De opdrachtgever heeft van meet af aan op twee aandachtspunten gewezen: enerzijds de gevolgen van de invoering van gemengde inbreuken in de procedures die leiden tot gemeentelijke administratieve sancties en anderzijds de relaties tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren, met name om na te gaan in welke mate deze relaties de toepassing van de plaatselijke bemiddeling eventueel afremmen.

1.2. Organisatie van het onderzoekswerk en aanpassingen ervan

Het onderzoek gebeurde tussen 1 maart en 31 december 2020.

Twee onderzoeksters werden met de uitvoering ervan belast: Elodie Schils, Franstalig, belast met de bevraging in het zuidelijk landsgedeelte (halftijds van 1 maart tot 31 oktober; daarna voltijds tot 31 december 2020) en Sofie Gotelaere, Nederlandstalig, belast met de bevraging in het noordelijk landsgedeelte (halftijds van 1 maart tot 31 augustus; daarna voltijds tot 31 december 2020).

Op basis van de aanvankelijke vaststelling dat er tot op heden nog (zo goed als) geen wetenschappelijk onderzoek is geweest naar de bemiddelingspraktijken in de context van de GAS, heeft het onderzoeksteam een manier uitgewerkt om via bevraging deze bemiddelingspraktijken te documenteren en te analyseren aan de hand van een inductieve en allesomvattende aanpak, bestaande uit achtereenvolgens documentenanalyse, verkennende interviews en focusgroepen. Het was ook de bedoeling gebruik te maken van een analyse van de bemiddelingsdossiers en van diepte-interviews over probleemsituaties, maar de gezondheids crisis heeft het onderzoeksteam ertoe genoopt deze methoden voor het verzamelen van gegevens te herzien en de voorkeur te geven aan de eerste drie hierboven genoemde methoden.

Het onderzoek ging immers van start op 1 maart 2020, enkele dagen voor het crisisplan van de Belgische federale regering naar aanleiding van de COVID-19 epidemie van start ging. De hele bevolking kreeg toen een aantal maatregelen opgelegd om afstand te houden en daardoor de verdere verspreiding van de besmettingen te voorkomen (Evaluatiecel van de Nationale Veiligheidsraad, 2020). Deze maatregelen hebben een impact gehad op lopend wetenschappelijk onderzoek. Zo zijn er onderzoekers geweest die getuigden over de moeilijkheid van onderzoek op het terrein, want: tijdens een pandemie wordt "veldwerk gereduceerd tot de door de lockdown getroffen ruimte zelf" (Gwiazdzinski, 2020, 6). Telewerken (waar mogelijk) is de norm geworden en vergaderingen op

⁵ Zie het koninklijk besluit van 28 januari 2014 houdende de minimumvoorwaarden en modaliteiten voor de bemiddeling in het kader van de wet betreffende de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS).

⁶ Zie website <https://www.mi-is.be/nl/Bemiddeling>, geraadpleegd op 3 september 2020.

afstand worden sterk aanbevolen. Het onderzoeksteam heeft zich dus vanaf de aanvang van het project moeten aanpassen, aangezien het te maken kreeg met de moeilijke toegang tot wetenschappelijke kennis doordat de levering van boeken bij het NICC onderbroken was en veel uitgeverij en bibliotheken hun activiteiten tijdelijk opschortten. Bovendien was het niet langer mogelijk persoonlijke ontmoetingen te organiseren met beroepsbeoefenaars in het veld, die zelf eveneens hun werkmethoden moesten herzien. Technisch gezien was het niet moeilijk gebruik te maken van hulpmiddelen die nog communicatie mogelijk maakten, hoofdzakelijk telefoons en computers. Videoconferenties kregen de voorkeur omdat zij dankzij de combinatie van beeld en klank de omstandigheden van face-to-face interviews benaderen. Ze waren echter niet altijd haalbaar (bijvoorbeeld wanneer de internetverbinding slecht was), zodat een aantal interviews telefonisch of via een elektronische vragenlijst werd afgenomen. De vraag blijft evenwel in hoeverre deze instrumenten de vertrouwensrelatie te helpen opbouwen die noodzakelijk is voor onderzoeksgesprekken. Dergelijke gesprekken veronderstellen immers de fysieke aanwezigheid van de onderzoeker bij de geïnterviewde en omstandigheden die maken dat geïnterviewden zich vrij voelen om hun gedachten te ontwikkelen zonder dat tussenkomsten van de onderzoeker de uiting ervan beïnvloeden (Haas, Masson, 2006).

Het verplichte afstand houden had eveneens gevolgen voor het organiseren van de focusgroepen en het verloop ervan. Wij hebben ervoor gekozen ze op afstand te organiseren, omdat een andere aanpak vanwege de gezondheidscontext niet mogelijk was. Deze bijzondere manier van organiseren heeft onvermijdelijk een impact gehad op het verloop van de studie en doet eveneens vragen rijzen over de gegevens die met deze methode zijn verzameld. Wat een focusgroep onderscheidt van een face-to-face interview is de interactie tussen de deelnemers (o.a. Kitzinger, 1994). Hoe kan men die in de hand werken terwijl de deelnemers fysiek niet bij elkaar zijn? Er zijn reeds studies verricht over de bijzondere aspecten van focusgroepen die op afstand worden georganiseerd, in vergelijking met focusgroepen waarbij de deelnemers fysiek aanwezig zijn. Daaruit blijkt dat de deelnemers zich door de afstand tussen hen minder betrokken voelen bij de manier van werken. Er is trouwens minder (diepgaande) reactie op wat andere deelnemers zeggen en de onderzoeker die de groep faciliteert moet vaker het woord nemen om de discussie gaande te houden. De dynamiek is in beide manieren van werken anders, technische problemen (zoals vertragingen) kunnen frustrerend zijn en ook externe factoren of afleiding (zoals de aanwezigheid van gezinsleden) kunnen het verloop van de uitwisselingen beïnvloeden. Bovendien worden visuele stimuli beperkt door het computerscherm, de software en de downloadsnelheid, wat het waarnemen van lichaamstaal extra bemoeilijkt (Maria Murgado-Armenteros *et al.*, 2012), (Janghorban *et al.*, 2014). Deze analyses hebben ons ertoe aangezet het aantal deelnemers aan de focusgroepen die op afstand moesten worden georganiseerd, te beperken. Maar zelfs met deze beperking in het aantal deelnemers stelden we vast hoe moeilijk het was een bepaald niveau van interactie tussen de deelnemers en diepgang in het denkwerk te handhaven. Wat bijvoorbeeld moeilijk viel, was wat de methode aanbeveelt: "de soorten spontane uitwisselingen die men in het dagelijkse leven kan waarnemen" reproduceren (Leclerc *et al.*, 2011). De vlotheid van de uitwisselingen was in deze bijzondere omstandigheden ongetwijfeld het moeilijkst te garanderen. Niettemin zijn wij van oordeel dat voor de thema's die wij tijdens de focusgroepen diepgaand wilden onderzoeken, de beoogde verzadiging is bereikt, in die zin dat de methode ons niet in staat stelde nog meer nieuwe elementen te verzamelen (o.a. Drapeau, 2004).

De keuze voor het organiseren van zowel de interviews als de focusgroepen op afstand heeft gevolgen gehad die wij getracht hebben te objectiveren en in rekening te brengen door het enquêtesysteem aan te passen. Deze keuze, met enkele beperkingen, heeft zeker tot verschillende moeilijkheden geleid maar biedt tegelijk een aantal voordelen die reeds in de literatuur zijn belicht, zoals de flexibiliteit qua

tijd en plaats die communicatie op afstand biedt en de geringere kosten in vergelijking met face-to-face vergaderingen, die duurder uitvallen (bijvoorbeeld door verplaatsingskosten) (Rezabek, 2000).

2. Het bemiddelingsproces: normen en actoren

De plaatselijke bemiddeling werd opgevat als onderdeel van het globalere systeem van gemeentelijke administratieve sancties, al bekleedt zij daarbinnen een uiteindelijk vrij kleine niche, namelijk als alternatief voor administratieve geldboetes. Die plaats binnen het geheel is niet zonder gevolgen aangezien, zoals we zullen zien, de plaatselijke bemiddeling daardoor verhoudingsgewijs beperkt blijft tot dat onderliggende kader van de administratieve sancties, zoals bemiddeling in strafzaken zich verhoudt tot strafrechtelijke sancties (Mantovan, Mosconi en Vianello, 2005).

Zullen om te beginnen de context schetsen waarin de gemeentelijke administratieve sancties (GAS) er zijn gekomen en in het bijzonder de problemen waarvoor ze in het leven waren geroepen (2.1). Vervolgens geven we een overzicht van de verschillende wetgevende stappen die noodzakelijk waren om tot het thans geldende normatief kader te komen (2.2). Ten slotte zullen wij, omdat zij de kern van het huidige onderzoek vormen, de verschillende actoren voorstellen die tijdens het bemiddelingsproces een rol spelen (2.3).

2.1. Oorspronkelijke context van de gemeentelijke administratieve sancties

De wet van 13 mei 1999⁷ tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties heeft in de nieuwe gemeentewet een aantal artikels ingevoerd waardoor de gemeenteraad de mogelijkheid krijgt administratieve sancties in te voeren tegen inbreuken op zijn reglementen en verordeningen. De wetgever was van mening dat de toen bestaande situatie niet al te coherent was: de gemeenten konden politiereglementen aannemen en strafrechtelijke sancties op overtredingen daarvan vastleggen, maar de parketten vonden deze overtredingen van gering belang in vergelijking met de vele andere zaken die zij te behandelen hadden; ze werden dan ook regelmatig geseponeerd. De gemeenten hadden dus niet de middelen om het beleid dat zij wettelijk gezien op hun grondgebied mochten invoeren, ook af te dwingen. De wetgever heeft daarom gedacht dat administratieve sancties de oplossing waren voor dit probleem (Patouossa, 2016). Op die manier heeft hij de autonomie van de lokale overheden versterkt door hen in staat te stellen overtredingen van hun reglementen zelf te sanctioneren via administratieve sancties (Devroe, 2015). Dit sluit aan bij een alom waarneembare internationale trend, namelijk het versterken van de administratieve staat en de daaruit voortvloeiende ontwikkeling van administratieve sancties⁸.

Wij gaan nu achtereenvolgens in op de voornaamste redenen voor het invoeren van deze administratieve weg voor het afhandelen van inbreuken (2.1.1) en onderzoeken daarna wat daarvan de gevolgen zijn geweest (2.1.2).

⁷ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties.

⁸ In die mate zelfs dat de Raad van Europa verschillende resoluties en aanbevelingen heeft aangenomen om deze trend te reguleren. Zie in het bijzonder de op 13 februari 1991 door de Raad van Ministers goedgekeurde aanbeveling R(91)1 betreffende administratieve sancties.

2.1.1. Administratieve actie om tekortkomingen van de strafrechtelijke actie op te vangen

Het invoeren van administratieve sancties om de leemten in de strafrechtelijke sancties te compenseren moet worden gezien in de context van de late jaren negentig, die werden gekenmerkt door een reeks hervormingen die geacht werden de overheidsdiensten te moderniseren en waarbij de voorkeur werd gegeven aan "institutionele stapeling" als aanpak, zijnde het toevoegen van vernieuwende elementen aan bepaalde instellingen om te veranderen wat niet of slechts met moeite kan worden veranderd (Thelen, 2003/2004). In dit geval was het institutionaliseren van een administratieve weg voor de behandeling van inbreuken van gemeentelijk belang vooral bedoeld om drie soorten problemen op te lossen: het seponeren van dit soort inbreuken door het parket, de strijd tegen de "overtredingen op de samenhang d.w.z. het gemeenschapsleven" (Jacobs en Masset, 2014, 175) en ten slotte de lacunes in het gemeentelijk repressief beleid.

Dat het parket weinig gevolg geeft aan dossiers met betrekking tot plaatselijke inbreuken is aldus een van de redenen die werd ingeroepen om de GAS in het leven te roepen. Bedoeling was de daadwerkelijke toepassing van gemeentereglementen te bevorderen via een vervolgings- en veroordelingsbeleid ten overstaan van wie zich er niet aan houdt. Tot dan toe leidden de procedures zelden tot vervolgingen en nog minder vaak tot veroordelingen. Dat was te wijten aan de aanhoudende werklast van de parketmagistraten maar ook van de feitenrechters en van de rechtbanken, zoals de wetgever benadrukte in zijn toelichting en daarbij meende dat zij terecht hun beperkte middelen inzetten tegen de ernstigste vormen van criminaliteit⁹. Het uitblijven van vervolging door het parket, laat staan van veroordelingen, heeft eveneens gevolgen gehad voor de politiediensten: vooruitlopend op het uitblijven van gevolgen, stelden zij voor dergelijke feiten geen processen-verbaal (PV) meer op. Zo kwam het dat gemeentereglementen in de praktijk niet werden toegepast, waardoor een wijdverspreid gevoel van straffeloosheid ontstond en in stand werd gehouden, een gevoel dat op zijn beurt het vertrouwen van de bevolking in de politie en het rechtssysteem uitholde (Raeymaekers, 2011).

Een andere reden die is aangevoerd voor het invoeren van GAS is het probleem van de overlast, dat met name een oorzaak zou zijn geweest van een groeiend onveiligheidsgevoel binnen de bevolking (Van Gool, 2015). De eerste veiligheidsmonitor van 1997¹⁰ heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de GAS-wetgeving door oog te hebben voor de aandacht van de bevolking voor zogeheten "kleine criminaliteit" en gedrag zoals geluidsoverlast, hondenpoep op straat, vernieling van telefooncellen of bushokjes, enz. Het gaat om gedrag dat kan worden beschreven als dingen die vervelend zijn en die nadeel berokkenen maar op zich geen inbreuken vormen (Raeymaekers, 2011). Niettemin vond men het van groot belang zich met deze problemen bezig te houden omdat de levenskwaliteit op lokaal niveau essentieel is, zowel voor de sociale verbondenheid als voor het algemeen welzijn van de bevolking (Van Gool, 2015).

Een laatste reden waarop het ons van belang lijkt te wijzen, is de destijds tot uitdrukking gebrachte wil om de politiebevoegdheden van de gemeentelijke overheid te consolideren. In de jaren negentig was er wat dat betreft een tweeledig probleem: een gebrek aan toepassing van de politiereglementen, waardoor een onveiligheidsgevoel in stand werd gehouden, en de toen verminderde bevoegdheid van

⁹ Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Memorie van Toelichting, Parl. St.*, gew. zit. 1998-1999, 49-2031/1, blz. 1-2.

¹⁰ Voor de resultaten van deze eerste veiligheidsmonitor, zie: http://www.moniteurdesecurite.policefederale.be/assets/pdf/1997/reports/fedenl_1997.pdf.

gemeentelijke overheden om regelgevende maatregelen te nemen. Krachtens artikel 135, §2 van de nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988 is een van de essentiële opdrachten van gemeenten "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".

2.1.2. Bevoegdheden en responsabilisering van de gemeenten

In deze bijzondere context van een gebrekkige toepassing van gemeentelijke politiereglementen, een groeiend onveiligheidsgevoel en beperkte lokale bevoegdheden was de federale overheid eind jaren negentig op zoek naar een instrument om het "overlastprobleem" snel en doeltreffend aan te pakken (Van Gool, 2015) en zij koos dus voor een systeem met GAS om het openbaar ministerie en de strafrechtbanken te ontlasten. De wetgever wilde toen dat dit systeem snel, zichtbaar en doeltreffend zou kunnen reageren op overlast (Raeymaekers, 2011). Bovendien ging het tegelijk om een keuze voor een administratieve procedure die als lichter voor de overtreder werd beschouwd, aangezien de sanctie niet door een strafrechter wordt uitgesproken en al helemaal niet in het strafregister terecht komt. Deze voordelen, zowel voor de goede rechtsbedeling¹¹ als voor de betrokken burgers¹², zijn ook uitdrukkelijk erkend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Aangezien de wetgever had gekozen voor een administratieve behandeling van inbreuken op het plaatselijke leven, leek het voor de hand te liggen de organisatie daarvan toe te vertrouwen aan de gemeentelijke overheid. Als eerstelijns-overheid waren de gemeenten al bevoegd voor de handhaving van de rust en de openbare veiligheid en hadden zij reeds bevoegdheden om in dat verband politie-sancties in te voeren (Van Heddegem, 2006). De lokale eigenheden, die geworteld zijn in het grondgebied en de plaatselijke cultuur, pleitten ervoor dat zij hun reglementering niet alleen aan deze bijzonderheden konden aanpassen, maar ook zelf op de toepassing ervan konden toezien. De wetgever heeft hun dus de noodzakelijke instrumenten gegeven om een volwaardig lokaal criminaliteitsbeleid te voeren (Van Gool, 2015). Zo kregen de gemeenten ruime bevoegdheid om plaatselijk te bepalen welke vorm van overlast bestreden zou moeten worden, en tegelijk werd hun de verantwoordelijkheid toevertrouwd om de sancties op te leggen die zij passend achten.

2.2. Stap voor stap naar een wettelijk kader voor de GAS

Het toepassingsgebied van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties is in de loop van de tijd tot stand gekomen en verruimd. We gaan nu in op de verschillende stappen van deze geleidelijke uitbreiding en op de verschillende redenen daarvoor, waarbij we meer aandacht zullen hebben voor de voornaamste thema's die in dit rapport worden onderzocht, namelijk de relaties tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren en de gevolgen van het invoeren van gemengde inbreuken in de GAS-procedure.

2.2.1. De aanvankelijke wet van 13 mei 1999

Op 10 juni 1999 is de wet van 13 mei 1999 tot de invoering van gemeentelijke administratieve sancties in het Belgisch Staatsblad verschenen. Zoals hoger vermeld, zijn met deze eerste wet tot invoering van de GAS nieuwe bevoegdheden voor de gemeenteraad ingevoerd in de nieuwe gemeentewet van 24

¹¹ EHRM 21 februari 1984, arrest 8544/79, *Öztürk c/Duitsland*, §49; EHRM 25 augustus 1987, arrest 9912/82, *Lutz c/Duitsland*, §57; EHRM 29 april 1988, arrest 10328/83, *Belilos c/Zwitserland*, §68.

¹² EHRM 8 juni 1976, Engel en anderen c/ Nederland, arrest 5100/71, §80.

juni 1988: de gemeenteraad kon van dan af administratieve sancties opleggen voor inbreuken op zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet, decreet of ordonnantie al in een strafrechtelijke of administratieve sanctie voorzag¹³. Het gaat dus om bevoegdheden die worden verleend indien er een leemte is: de gemeenteraad heeft geen bevoegdheid als de zaak reeds op een ander machtsniveau aan bod komt.

Door de wet van 13 mei 1999 zijn vier soorten administratieve sancties ingevoerd:

- een administratieve geldboete van maximaal 250 euro
- de administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning
- de administratieve intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning
- de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een instelling.

Aleen voor een administratieve geldboete is de tussenkomst van een door de gemeente specifieke daartoe aangestelde ambtenaar vereist: de sanctionerend ambtenaar. Administratieve schorsing, administratieve intrekking en administratieve sluiting vallen onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. Het duurde echter nog tot 2001 eer de sanctionerend ambtenaren daadwerkelijk boetes konden opleggen, omdat het besluit waarin de procedure voor hun aanstelling is vastgelegd, pas laat werd goedgekeurd (Patouossa, 2016, 12). Maar de wetgeving van 1999 kende weinig succes. Er is veel kritiek geformuleerd, met name op de onnauwkeurigheid van bepaalde begrippen zoals het begrip openbare overlast (Molitor, 2001, 162), maar ook op het beperkte toepassingsgebied van de nieuwe bepalingen, omdat de gemeenten niet konden optreden tegen gedrag waarvoor reeds op een ander niveau beteugeling bestaat (Bouvier, 2004). Dit verklaart waarom de meest voorkomende vormen van openbare overlast, zoals sluikestorten, nachtlawaai, het achterlaten van hondenpoep op de openbare weg... in veel politiereglementen niet konden worden opgenomen (Van Gool, 2015).

2.2.2. De wetten van 7 mei 2004 en van 17 juni 2004

Onder impuls van de regering is de GAS-wetgeving in 2004 ingrijpend gewijzigd door twee opeenvolgende wetten, de eerste van 7 mei en de tweede van 17 juni 2004. De wijzigingen gingen hoofdzakelijk om een verruiming van het toepassingsgebied van de GAS, in het bijzonder door bepaalde inbreuken uit het strafrecht te halen (a), door het invoeren van een nooit eerder geziene mogelijkheid om strafrechtelijke en administratieve sancties te combineren (b), door de mogelijkheid om minderjarige administratieve sancties op te leggen (c) en ten slotte door de bemiddelingsprocedure in te voeren (d). Deze vier wijzigingen worden hieronder kort toegelicht.

a) Depenalisering van bepaalde inbreuken

Een van de belangrijkste wijzigingen die in 2004 werden ingevoerd was dat de inbreuken van Titel X van Boek II van het Strafwetboek en van de besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg¹⁴ uit het strafrecht werden gehaald. Inbreuken uit die titel en die besluitwet werden in de praktijk zelden of nooit door het openbaar ministerie vervolgd. Door ze uit het strafrecht te halen kregen de plaatselijke overheden *de facto* de gelegenheid om te bepalen of ze die op hun grondgebied wilden verbieden en zelf de beteugeling ervan wilden

¹³ Art. 119bis van de nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988;

¹⁴ Zie artikel 4 van de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet.

organiseren, met dien verstande dat die gedepenaliseerde gedragingen op hun grondgebied niet langer strafbaar waren als (en zolang) ze dat niet deden via een gemeentereglement (Raeymaekers, 2011). Het resultaat was een "verbrokkeling" van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, waarbij elke gemeentelijke overheid voortaan vrij was om haar eigen koers te bepalen (Andersen, 2014, 2).

b) De invoering van een nieuwe categorie inbreuken: de gemengde inbreuken

Een tweede belangrijke wijziging was het invoeren van een nieuwe categorie, de zogeheten gemengde inbreuken. Die slaan op gedrag dat strafrechtelijk vervolgbaar is en blijft maar tegelijk ook door de gemeentelijke overheid administratief kan worden gesanctioneerd. Voor gemengde inbreuken kunnen derhalve zowel administratieve als strafrechtelijke sancties worden opgelegd. De wetgever heeft echter aan de rechterlijke macht de keuze van de richting van het dossier overgelaten. Dus alleen wanneer het parket negatief beslist (weigert de inbreuk strafrechtelijk te behandelen) of geen beslissing neemt, kan de administratieve procedure kan worden ingeleid, uiteraard op voorwaarde dat de inbreuk onder een gemeentelijk reglement of gemeentelijke verordening valt.

In artikel 119bis, §7 en 8 van de nieuwe gemeentewet wordt de te volgen procedure beschreven: wanneer het parket een proces-verbaal ontvangt betreffende feiten die zowel een strafrechtelijke als een administratieve inbreuk vormen, beschikt het over een termijn van één maand, te rekenen vanaf de dag van ontvangst van het oorspronkelijke proces-verbaal, om de sanctionerend ambtenaar (SA) te laten weten dat een onderzoek of een gerechtelijk onderzoek is geopend of dat vervolging is ingesteld. Door deze mededeling kan de SA geen administratieve geldboete meer opleggen. Die mag bovendien geen administratieve geldboete opleggen vóór de termijn van een maand verstreken is, behalve als het parket reeds heeft laten weten niet strafrechtelijk te zullen vervolgen. Na het verstrijken van de termijn van een maand kunnen de feiten enkel nog administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd. Het invoeren van gemengde inbreuken breekt dus met het principe dat aan de basis lag van de keuze om bepaalde gedragingen uit het strafrecht te halen, namelijk dat twee concurrerende beteugelingstypes niet naast elkaar kunnen bestaan (Van Gool, 2015).

c) De mogelijkheid om een minderjarige administratieve sancties op te leggen

Een derde cruciale vernieuwing in de wetten van 2004 is de uitbreiding van het toepassingsgebied voor GAS tot minderjarigen die de leeftijd van zestien jaar hebben bereikt. Deze uitbreiding van de wet werd gewenst door sommigen die wezen op hun betrokkenheid bij openbare overlast en kleine criminaliteit, maar voor anderen lag het absoluut niet voor de hand deze minderjarigen op dezelfde manier te sanctioneren als volwassenen (Van Gool, 2015). Centraal in het debat stond opnieuw een gevoel van straffeloosheid, maar het was niet duidelijk of dit een redelijke rechtvaardiging kon vormen voor het toepassen van GAS op minderjarigen (Vandresse, 2003, 13). De uitbreiding werd dus toegestaan met enkele aanpassingen om de beschermende aanpak die kenmerkend is voor het jeugdrecht te vrijwaren¹⁵. Zo moeten gemeenten die voornemens zijn een minderjarige een administratieve sanctie op te leggen, voorzien in een bemiddelingsprocedure terwijl zo'n procedure voor meerderjarigen facultatief is, zoals we verder nog zullen zien¹⁶.

¹⁵ De toepassing van GAS op minderjarigen blijft een uitzondering op het beginsel dat mensen jonger dan 18 jaar niet op dezelfde wijze mogen worden gestraft als meerderjarigen, en dat hun alleen detentie-, beschermings- of opvoedingsmaatregelen kunnen worden opgelegd. Om dat mogelijk te maken werd artikel 38bis van de wet op de jeugdbescherming gewijzigd door de wet van 7 mei 2004.

¹⁶ Voor andere beschermende maatregelen betreffende minderjarigen, zie o.a. Patouossa, 2016, 15.

d) De invoering van een bemiddelingsproces als alternatieve maatregel voor GAS

Een laatste belangrijke wijziging die door de wetten van 2004 is ingevoerd, is dat gemeenten in het kader van administratieve sancties de mogelijkheid krijgen in een bemiddelingsprocedure te voorzien. In de meeste gevallen werd het bestaan van openbare overlast gezien als een teken dat er iets mis is met het maatschappelijk weefsel. Uitgaande van de vaststelling dat een sanctie, hoe noodzakelijk ze soms ook is, niet altijd een duurzaam antwoord biedt op wat er aldus fout gaat, heeft de wetgever de nieuwe methode voor het oplossen van conflicten in de GAS-procedure opgenomen en facultatief gemaakt voor volwassen overtreeders maar verplicht voor minderjarigen.

2.2.3. De herstelwet van 20 juli 2005

Er zijn twee wetten van 20 juli 2005 met diverse bepalingen; een daarvan wijzigt het stelsel van administratieve sancties ingrijpend. De belangrijkste verandering die deze zogenaamde herstelwet invoert was de herinvoering van bepaalde inbreuken in Titel X, Boek II van het Strafwetboek. De afschaffing van titel X van boek II van het Strafwetboek in 2004 hield immers in dat de betrokken inbreuken straffeloos konden worden gepleegd indien de gemeenten ze niet in hun politiereglement hadden opgenomen. Meer nog: indien jongeren onder de 16 jaar deze inbreuken pleegden, was dan geen enkele vervolging mogelijk. *A fortiori* kon geen enkele detentie-, beschermings- of opvoedingsmaatregelen (meer) worden opgelegd, aangezien de depenalisering betekende dat deze inbreuken werden onttrokken aan het strafrecht, het jeugdbeschermingsrecht en de toepassing van het administratief recht (Raeymaekers, 2011).

De wetgever heeft daarom besloten bepaalde misdrijven die in 2004 gedepenaliseerd waren¹⁷, opnieuw in het strafrecht op te nemen via de herstelwet. Deze inbreuken zijn samengebracht onder de rubriek "gemengde inbreuken" en opnieuw ingevoerd in artikel 119bis, §2 van de nieuwe gemeentewet. Ook heeft de wetgever van de gelegenheid gebruik gemaakt om de procedure voor minderjarigen te herzien, een aantal termijnen te wijzigen, de regels in geval van samenloop van inbreuken te verduidelijken, enz. (Ramelot, 2007).

2.2.4. De nieuwe wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties

De laatste grote hervorming van de wetgeving dateert van 2013. Met deze nieuwe wet wilde de wetgever de procedures verduidelijken; daarnaast voerde hij meer juridische garanties in, zoals we hierna zullen zien.

a) Maatregelen als alternatief voor een geldboete

De wetgever van 2013 heeft de alternatieve maatregelen om de administratieve geldboete te vermijden uitgebreid. Zo heeft hij de gemeentelijke overheden de mogelijkheid willen bieden om de toepassing van de wet te combineren met een hersteldoelstelling en legde hij in de strijd tegen overlast de nadruk op preventie, opvoeding, dialoog en sociale verbondenheid¹⁸. Hieronder presenteren wij de drie alternatieve maatregelen binnen het GAS-stelsel: plaatselijke bemiddeling,

¹⁷ Het betreft artikels 559, 1-, 561, 1-, 563, 2- en 563, 3-.

¹⁸ Omzendbrief van 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties.

gemeenschapsdienst en ouderlijke betrokkenheid. Gezien het voorwerp van deze studie zullen wij de eerste van deze maatregelen, de plaatselijke bemiddeling, verder uitwerken.

- *Plaatselijke bemiddeling*

In 2013 herzag de wetgever het toepassingsgebied van de bemiddeling, recent omgedoopt tot plaatselijke bemiddeling.

Plaatselijke bemiddeling wordt nu gedefinieerd als "een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren"¹⁹. De achterliggende bedoeling is de partijen zelf samen te laten zoeken naar een oplossing voor de conflictsituatie, daarbij ondersteund en begeleid door een bemiddelaar (POD Maatschappelijke Integratie, 2017). Die oplossing kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld een financiële vergoeding van de schade, een symbolische compensatie (beperkte tegenprestatie) of een verontschuldiging. De dialoog tussen de partijen kan trouwens worden aangevuld met een vorm van gemeenschapsdienst of vrijwilligerswerk die de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de dader aangeeft en door het slachtoffer als voldoende wordt beschouwd qua symbolische herstelmaatregel (Van Gool, 2015). Naast de effecten qua responsabilisering en bewustwording, kan bemiddeling ook een opvoedend effect hebben (Dumarey, 2016, 32).

Daarnaast verhindert de wet van 24 juni 2013 nu dat de sanctionerend ambtenaar als bemiddelaar optreedt²⁰. De ambtenaar beslist wel of aan meerderjarige daders bemiddeling wordt aangeboden, mits de dader daarmee instemt en er een slachtoffer is geïdentificeerd. Er zijn nog andere voorwaarden, zoals het feit dat de bemiddelingsprocedure in de gemeentereglementering opgenomen moet zijn. Gaat het om minderjarige daders, dan heeft de sanctionerend ambtenaar geen keuze en moet de bemiddelingsprocedure worden voorgesteld²¹. Op hun verzoek kunnen ouders, voogden of personen die met het gezag over de minderjarige zijn belast, hem of haar eveneens begeleiden bij de bemiddeling²². Er mag ook een advocaat aanwezig zijn (Jacobs en Masset, 2014, 205). In alle gevallen wordt het volledig aan het oordeel van de overtreder (en het slachtoffer) overgelaten of zij het bemiddelingsaanbod aanvaarden en instemmen met de uiteindelijke overeenkomst.

Ten slotte heeft de wetgever in 2013 beslist dat wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, hij geen administratieve geldboete meer kan opleggen²³. De ambtenaar kan dus alleen een gemeenschapsdienst voorstellen of een administratieve boete opleggen als het bemiddelingsvoorstel wordt geweigerd of als de bemiddeling mislukt.

¹⁹ Artikel 4, §2, 2° van de wet van 24 juni 2013 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties (hierna "GAS-wet").

²⁰ Art. 6, §3 van de GAS-wet.

²¹ Art. 18, §2 van de GAS-wet.

²² Art. 18, §3 van de GAS-wet.

²³ Art. 13, §1 van de GAS-wet. Deze mogelijkheid bestond vroeger al, omdat een onderscheid kon worden gemaakt tussen de sanctie en de schadeloosstelling.

- *Gemeenschapsdienst*

Artikel 4, §2, 1° van de nieuwe wet definieert gemeenschapsdienst als "een prestatie van algemeen belang uitgevoerd door de overtreder ten gunste van collectiviteit". Gemeenschapsdienst kan door de sanctionerend ambtenaar aan de overtreder worden voorgesteld in plaats van een administratieve geldboete. Deze dienst mag niet langer dan dertig uur bedragen²⁴; de overtreder heeft na de beslissing van de sanctionerend ambtenaar zes maanden de tijd om de gemeenschapsdienst te verrichten. Concreet bestaat die uit een onbetaalde opleiding en/of dienst. Wanneer de sanctionerend ambtenaar vaststelt dat de dienst uitgevoerd werd, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen. In tegenstelling tot bemiddeling is de sanctionerende ambtenaar niet verplicht een gemeenschapsdienst voor te stellen aan minderjarigen.

- *De procedure van ouderlijke betrokkenheid*

De ouderlijke betrokkenheid is door de wetgever alleen ingevoerd voor minderjarige overtreiders²⁵. Ze is facultatief en wordt ingeleid door de sanctionerend ambtenaar, voorafgaand aan het aanbod van bemiddeling of gemeenschapsdienst of, in voorkomend geval, het opleggen van een administratieve geldboete.

Concreet stelt de sanctionerend ambtenaar de personen onder wier hoede de minderjarige valt, per aangetekende brief in kennis van de feiten die hem of haar worden aangewreven. De ambtenaar verzoekt hen hun mening over die feiten schriftelijk of mondeling kenbaar te maken en te laten weten welke educatieve maatregelen eventueel moeten worden genomen. Ook kan de ambtenaar vragen hen te ontmoeten, in aanwezigheid van de minderjarige. Na deze inlichtingen te hebben ingewonnen en eventueel de jongere en diens ouders te hebben ontmoet, kan de sanctionerend ambtenaar beslissen de procedure in dit stadium af te sluiten (indien hij tevreden is over de ontmoeting met de ouders en/of de door hen voorgestelde educatieve maatregelen) of de administratieve procedure te starten²⁶.

b) Een specifiek normatief kader voor minderjarigen

De wetgever heeft in 2013 beslist de minimumleeftijd vanaf dewelke het GAS-systeem kan worden toegepast, te verlagen van 16 naar 14 jaar. Het staat de gemeenten vrij al dan niet gebruik te maken van deze drempelverlaging, net zoals het hun nog altijd vrij staat te beslissen administratieve sancties in te voeren op hun grondgebied.

Voor minderjarigen werden de specifieke procedurewaarborgen van artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet gehandhaafd door de wetgever van 2013. Zo moet een minderjarige altijd worden bijgestaan door een advocaat. Indien aan een minderjarige een administratieve geldboete wordt opgelegd, dan is trouwens uitdrukkelijk bepaald dat diens ouders burgerlijk aansprakelijk zijn voor de betaling ervan²⁷. De procedure van ouderlijke betrokkenheid is door de wetgever niet verplicht gemaakt (zie hoger), maar het lijkt zeker dat het gebruik ervan sterk wordt aanbevolen in gemeenten die hebben beslist GAS op te leggen vanaf 14 jaar. Dat blijkt uit een omzendbrief van de FOD

²⁴ Art. 10 van de GAS-wet.

²⁵ Art. 17 van de GAS-wet.

²⁶ Art. 17, §1-3 van de GAS-wet.

²⁷ Art. 14 van de GAS-wet.

Binnenlandse Zaken van 22 juli 2014, waarin staat: "Er dient opgemerkt dat er geen verplichting bestaat om de procedure van ouderlijke betrokkenheid toe te passen; het is een mogelijkheid voor de sanctionerende ambtenaar. Toch dient het belang van een dergelijke procedure onderlijnd aangezien het de ouderlijke verantwoordelijkheid aanmoedigt en het pedagogische aspect van het systeem in de verf zet", waarbij de laatste zin vetjes onderlijnd is.

Ten slotte heeft de wetgever voorzien in een algemene informatieplicht. Alle communicatiemiddelen moeten worden ingezet zodat de inwoners van de gemeente goed op de hoogte zijn van wat met administratieve sancties kan worden bestraft²⁸.

c) Wijzigingen in termijnen en maximumbedrag van de geldboete

De nieuwe wet van 2013 heeft de verjaringstermijn waarbinnen een administratieve sanctie kan worden opgelegd, vastgelegd op zes maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de feiten zijn vastgesteld²⁹. Zodra deze termijn is verstreken, kan de sanctionerend ambtenaar niet meer besluiten een administratieve sanctie op te leggen. De enige uitzondering op deze termijn is wanneer bemiddeling of gemeenschapsdienst is voorgesteld; in dergelijke gevallen wordt de termijn verlengd tot twaalf maanden. Deze wetwijziging was gewenst omdat tijdsdruk voordien een grote belemmering vormde voor het wetslagen van de alternatieve maatregelen. Het is ook om deze moeilijkheid tegen te gaan dat de wetgever beslist heeft de termijn te verdubbelen zodra bemiddeling of gemeenschapsdienst wordt voorgesteld (Van Gool, 2015).

De wetgever van 2013 heeft eveneens de maximumbedragen van de geldboete aangepast. Ze zijn opgetrokken van 250 naar 350 euro voor volwassenen en van 125 naar 175 euro voor minderjarigen³⁰. Concreet is het de sanctionerend ambtenaar die beslist over het opgelegde bedrag, met inachtneming van het in artikel 7 van de wet van 2013 nog eens herhaalde algemene beginsel dat de sanctie evenredig moet zijn met het gepleegde feit.

d) Wijziging inzake gemengde inbreuken

Een andere belangrijke wijziging in de wet van 24 juni 2013 slaat op de lijst van gemengde inbreuken. Er is een nieuwe categorie gemengde inbreuken toegevoegd met betrekking tot stilstaan en parkeren, zodat er nu vier verschillende categorieën GAS-inbreuken te onderscheiden zijn. Hieronder geven we daar een algemeen overzicht van.

- *Inbreuken van het zogeheten eerste type*

Het gaat om zuiver administratieve overtredingen die helemaal uit het strafrecht zijn gehaald of nooit in een bepaling van het strafwetboek hebben gestaan, meer bepaald: (i) inbreuken op titel X van boek II van het Strafwetboek, met uitzondering van de inbreuken in artikel 559, 1°, 561, 1° en 563, 2° en 3°; en (ii) inbreuken zoals bedoeld in het wetsbesluit van 29 december 1954 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg.

²⁸ Art. 15 van de GAS-wet.

²⁹ Art. 26, §1-3 van de GAS-wet.

³⁰ Art. 4, §1, 1° van de GAS-wet.

- *Inbreuken van het zogeheten tweede type (lichte gemengde inbreuken)*³¹

De inbreuken van deze categorie zijn (en blijven) opgenomen in het strafwetboek maar kunnen eveneens worden gesanctioneerd met GAS, op basis van lokale politiereglementen. Het gaat om de handelingen bedoeld in artikel 461, 463, 526, 534*bis*, 534*ter*, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 653, 2° et 3° en 563*bis* van het strafwetboek. Er kan evenwel een cascadesysteem worden gehanteerd om een administratieve sanctie op te leggen indien het openbaar ministerie binnen een termijn van twee maanden ofwel (i) geen beslissing heeft genomen ofwel (ii) om opportuniteitsredenen heeft beslist geen vervolging in te stellen. Voor inbreuken van deze tweede categorie is de GAS-procedure automatisch mogelijk wanneer het openbaar ministerie niet binnen de termijn *ad hoc* reageert.

- *Inbreuken van het zogeheten derde type (zware gemengde inbreuken)*³²

De inbreuken van deze categorie zijn evenmin uit het strafrecht gehaald en kunnen dus zowel strafrechtelijk als administratiefrechtelijk worden vervolgd. Het verschil met inbreuken van de tweede categorie is dat de administratieve weg in dit geval alleen mogelijk als het openbaar ministerie daar binnen een bepaalde termijn uitdrukkelijk groen licht voor geeft. Het gaat hier om de inbreuken bedoeld in artikels 398, 448 en 521, § 3 van het strafwetboek.

- *Inbreuken van het zogeheten vierde type*³³

Het gaat om inbreuken die zijn vastgelegd door de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, met uitzondering van de inbreuken die plaatsvinden op autosnelwegen, en die met name betrekking hebben op stilstaan en parkeren, evenals overtredingen tegen de verkeersborden C3 en F103, vastgesteld door de automatische camera's bedoeld in artikel 62 van diezelfde wet. De afwijkende regeling voor deze vierde soort inbreuken zal niet verder worden besproken, aangezien zij ver afstaat van het onderwerp van dit rapport.

e) Het protocolakkoord

Een laatste belangrijke wijziging die door de wet van 24 juni 2013 is ingevoerd, betreft de invoering van een nieuw instrument, het protocolakkoord. Dat is een overeenkomst tussen de bevoegde Procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege³⁴.

Het afsluiten van een dergelijk protocolakkoord is facultatief, behalve voor inbreuken in verband met stilstaan en parkeren en voor overtredingen tegen bepaalde verkeersborden. Dit betekent dat geen van deze inbreuken administratief kan worden afgehandeld als er geen protocolakkoord is, zelfs indien het gemeentereglement bepaalt van wel. In voornoemde omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 22 juli 2014 staat verder: "Hoe dan ook, zelfs al is het niet verplicht om een protocolakkoord af te sluiten voor de andere gemengde inbreuken, dan nog wordt dit ten stelligste aangeraden."

³¹ Art. 3, 2° van de GAS-wet

³² Art. 3, 1°, van de GAS-wet.

³³ Art. 3, 3° van de GAS-wet.

³⁴ Zie het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de nadere voorwaarden en het model van het protocolakkoord in uitvoering van artikel 23 van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

2.2.5. Normatieve veranderingen in de context van de gezondheids crisis

De gezondheids crisis die in maart 2020 in België is uitgebroken, heeft de verschillende overheden van het land ertoe gebracht de geldende normen op tal van gebieden aan te passen. De gemeentelijke administratieve sancties vormden hierop geen uitzondering, zij het met enige verwarring. Een eerste ministerieel besluit werd immers op 23 maart 2020 bij hoogdringendheid door de federale regering aangenomen³⁵; het legde een reeks regels vast die door de bevolking moesten worden nageleefd om de verspreiding van de COVID-19-pandemie tegen te gaan. Op grond daarvan heeft een aantal burgemeesters beslist inbreuken op deze regels te sanctioneren met administratieve geldboetes, hetgeen het College van Procureurs-Generaal onwettig heeft bevonden; dat College vond dat "de strafrechtelijke weg de beste garantie biedt voor een uniforme, zekere, billijke en coherente beteugeling van deze inbreuken"³⁶. In de pers werd toen uitvoerig bericht over de spanningen die waren ontstaan tussen de plaatselijke overheden, vertegenwoordigd door de burgemeesters, en de federale overheid, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, die de kant van het College van Procureurs-Generaal had gekozen.

Dankzij de toekenning van bijzondere machten aan de federale regering³⁷ kon deze de situatie echter zeer snel ophelderen door op 6 april 2020 een koninklijk besluit³⁸ goed te keuren. Dat maakte het mogelijk gemeentelijke administratieve sancties (met name geldboetes) in te voeren voor inbreuken op de maatregelen van de federale regering om de verspreiding van het COVID-19 coronavirus tegen te gaan, en maakte er meteen gemengde inbreuken van.

Ten gevolge van deze nieuwe regelgeving heeft het College van Procureurs-Generaal zijn eerder aangenomen omzendbrief over mogelijke vervolgingen wegens niet-naleving van de COVID-19-regels gewijzigd. Sindsdien heeft het zijn richtlijnen regelmatig bijgewerkt, aangezien ook de wetgeving die in het kader van deze gezondheids crisis wordt aangenomen, zeer vaak verandert³⁹. De jongste herziene versie van de richtlijnen van het College dateert van 27 augustus 2020. Ze heeft een driedig doel: de gerechtelijke handhaving van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken⁴⁰, de toepassing van het koninklijk besluit van 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, en het vervolgingsbeleid inzake inbreuken op de besluiten van de burgemeesters en de gouverneurs. De nadruk ligt daarin op de strafrechtelijke reactie op inbreuken, die bedoeld is als aanvulling op de pedagogische aanpak en administratieve politieaanpak die met hetzelfde doel zullen worden doorgevoerd.

³⁵ Ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

³⁶ "Confinement: les procureurs généraux s'opposent aux amendes communales", *Le Soir*, Belga-bericht van 31/03/2020 om 17:08 (<https://plus.lesoir.be/291352/article/2020-03-31/confinement-les-procureurs-generaux-sopposent-aux-amendes-communales>, geraadpleegd op 3 september 2020).

³⁷ Door een wet van 27 maart 2020 die de Koning machtigt om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het COVID-19 coronavirus.

³⁸ Koninklijk besluit nr. 1 van 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties.

³⁹ Een reeks websites biedt een regelmatig bijgewerkt overzicht van de COVID-wetgeving. Zie bijvoorbeeld <https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit-en-general/coronavirus-resume-de-toutes-les-mesures-juridiques-prises-a-l-encontre-du-covid-19/> of http://www.droitbelge.be/news_detail;

⁴⁰ Besluit gewijzigd door de ministeriële besluiten van 10 juli, 24 juli, 28 juli en 22 augustus 2020.

2.3. De voornaamste actoren in het bemiddelingsproces

Bemiddelingspraktijken in het kader van de procedure inzake administratieve sancties veronderstellen de interventie van drie centrale actoren, namelijk de plaatselijke bemiddelaar, de sanctionerend ambtenaar en de door de Procureur des Konings aangestelde referentiemagistraat van het parket.

2.3.1. De bemiddelaar

Plaatselijke bemiddeling gebeurt ofwel door een rechtstreeks als zodanig aangestelde bemiddelaar ofwel door een bemiddelaar die binnen een bemiddelingsdienst werkt⁴¹. Eerstgenoemde wordt door de gemeente aangesteld, terwijl de bemiddelingsdienst door de gemeentelijke overheid wordt erkend. Hoe dan ook moet de bemiddelaar strikt onafhankelijk van de sanctionerend ambtenaar werken; hij of zij mag niet onder diens leiding staan en mag niet door hem of haar geëvalueerd worden⁴².

Een rechtstreeks als zodanig benoemde bemiddelaar kan aangeworven worden met een arbeidsovereenkomst of statutair benoemd zijn. Behoudens uitzondering (die betrekking heeft op plaatselijke bemiddelaars die al vóór 1 januari 2014 in dienst waren) moet deze bemiddelaar voldoen aan strenge vereisten inzake strafregister en diploma (niveau licentiaat/master). Bij gebrek aan diploma *ad hoc* kan de bemiddelaar in de functie worden aangeworven indien hij of zij relevante geachte beroepservaring kan laten gelden die gelijkwaardig is aan drie jaar voltijds werk in een bemiddelaarsfunctie⁴³. De bemiddelaar moet bovendien, ten laatste twee jaar na de indiensttreding, een opleiding volgen van minstens 20 uur⁴⁴. Deze opleiding kan worden georganiseerd door de POD Maatschappelijke Integratie of worden verstrekt door provinciale of gewestelijke bestuurscholen of door een door de Federale Bemiddelingscommissie erkende opleidingsorganisatie. De opleiding heeft betrekking op de algemene beginselen van het strafrecht, de beginselen en de praktijk van bemiddeling, de wetgeving met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties met bijzondere aandacht voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bemiddelaar en voor de rechten en plichten van burgers op voor het publiek toegankelijke plaatsen, en ten slotte op conflictbeheersing, met inbegrip van positieve beheersing van conflicten met minderjarigen. Ten slotte zij opgemerkt dat de wetgever een gemeente specifiek heeft gemachtigd om een bemiddelaar in dienst te nemen die ook door andere gemeenten is belast met bemiddelingstaken voor hen.

De bemiddelingsdienst moet georganiseerd zijn in de vorm van een vzw (in de statuten moet bemiddeling als maatschappelijk doel zijn opgenomen) en moet met de gemeentelijke overheid een overeenkomst hebben gesloten om begeleiding te kunnen bieden in het kader van plaatselijke bemiddeling⁴⁵. De gemeentelijke erkenning geldt voor maximaal vijf jaar, maar kan op verzoek worden verlengd. Werknemers die door de vzw in dienst worden genomen om de bemiddelaars taken uit te voeren, moeten aan dezelfde voorwaarden voldoen als bemiddelaars die rechtstreeks als zodanig worden benoemd (zie hoger). Maar in tegenstelling tot een bemiddelaar moet een bemiddelingsdienst aan de gemeente jaarlijks een activiteitenverslag overmaken met daarin ten

⁴¹ Art. 8 van de GAS-wet.

⁴² Art. 8 van het koninklijk besluit van 28 januari 2014 houdende de minimumvoorwaarden en modaliteiten voor de bemiddeling in het kader van de wet betreffende de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS).

⁴³ Art. 1, laatste lid en art. 6, 2° en 4° van voornoemd koninklijk besluit van 28 januari 2014.

⁴⁴ Art. 6, 3 van voornoemd koninklijk besluit van 28 januari 2014.

⁴⁵ Art. 3 van voornoemd koninklijk besluit van 28 januari 2014.

minste: beschrijving van het aantal voor die gemeente behandelde dossiers, een toelichting bij de behandeling van deze dossiers, de ondervonden moeilijkheden, suggesties voor verbetering met betrekking tot de dossiers en tot de relaties met de gemeente en met de plaatselijke diensten die belast zijn met preventie en veiligheid, en ten slotte voorstellen rond de strijd tegen overlast en de informatie van de burgers hierrond⁴⁶.

Elke bemiddelaar moet de volgende taken uitvoeren: opstelling en opvolging van alle stappen van de bemiddelingsprocedures, in opdracht van de sanctionerend ambtenaar; de eventuele keuze en de bepaling van de modaliteiten van de gemeenschapsdienst verricht door minderjarigen, in geval van weigering of mislukking van de bemiddeling; als bemiddelaar deelnemen aan het lokale beleid rond overlastpreventie; het opstellen van activiteitenverslagen op eigen initiatief of op vraag van de gemeentelijke autoriteiten, verslagen die, na goedkeuring door de gemeentelijke autoriteiten, zullen overgemaakt worden aan de Dienst Grootstedenbeleid van de POD Maatschappelijke Integratie (maar de inhoud wordt niet verder verduidelijkt door het koninklijk besluit van 28 januari 2014, in tegenstelling tot het hoger vernoemd verslag); en ten slotte de opvolging van acties, initiatieven en reglementeringen die een impact hebben op het preventie- en veiligheidsbeleid van de lokale en bovenlokale overheden.

Ten slotte is de professionele positie van de bemiddelaars afgebakend door de volgende principes: vrije toestemming (voor meerderjarigen berust de keuze om gevolg te geven aan het voorstel van bemiddeling volledig bij de partijen zelf; de betrokken partijen kunnen in elke fase van de bemiddelingsprocedure beslissen hier een einde aan te maken); vertrouwelijkheid (de bemiddelaar moet op gepaste wijze en in overleg met de partijen gebruik maken van de informatie die tijdens een bemiddeling tevoorschijn komt. Wat in een bemiddelingsgesprek wordt gezegd, mag niet buiten het bemiddelingsproces gebruikt worden; transparantie (de mogelijkheden en de beperkingen van de bemiddelingsprocedure worden aan de partijen in hun juridische context aangegeven) en; neutraliteit en onafhankelijkheid (de bemiddelaar waakt bij de bemiddeling over het evenwicht tussen de partijen en houdt rekening met hun uiteenzettingen). Deze werkingsprincipes staan letterlijk in het voornoemde koninklijk besluit van 28 januari 2014.

2.3.2. De sanctionerend ambtenaar

De wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties bepaalt uitdrukkelijk dat de sanctionerend ambtenaar niet tegelijk degene die de administratieve inbreuken vaststelt en de bemiddelaar mag zijn. Maar de wet aanvaardt dat hij in deze hoedanigheid voor meerdere gemeenten kan optreden⁴⁷.

Het is altijd de gemeenteraad die de sanctionerend ambtenaar van de gemeente benoemt, hetzij binnen het gemeentepersoneel (contractueel of statutair) of binnen de daarvan afhankelijke structuren, hetzij binnen het provinciepersoneel. Een sanctionerend ambtenaar kan dus ook gemeentesecretaris zijn. Bij wijze van uitzondering en wegens voor de hand liggende

⁴⁶ Art. 3 van voornoemd koninklijk besluit van 28 januari 2014.

⁴⁷ Art. 6, §3 van de wet van 24 juni 2013.

belangenvermenging kan hij echter geen financieel directeur van de gemeente zijn⁴⁸. Indien de gemeenteraad de provincieraad verzoekt een provinciale ambtenaar voor te dragen om op te treden als gemeentelijk sanctionerend ambtenaar, is het deze ambtenaar die de gemeenteraad zal aanstellen om op zijn grondgebied administratieve boetes op te leggen.

De opleidingsvereisten zijn vastgelegd in een koninklijk besluit van 21 december 2013⁴⁹. De sanctionerend ambtenaar moet derhalve een juridische opleiding hebben gehad, bijvoorbeeld houder zijn van een diploma van bachelor in de rechten of bachelor in de rechtspraak of master in de rechten. Bovendien moet hij of zij een opleiding van 20 uur hebben gevolgd, verstrekt door een instelling die erkend is voor de opleiding van politieagenten of door provinciale of gewestelijke bestuurscholen. De opleiding slaat op de algemene beginselen van het strafrecht, de wetgeving inzake gemeentelijke administratieve sancties en conflictbeheersing, met inbegrip van positieve conflictbeheersing met minderjarigen.

De sanctionerend ambtenaar beslist autonoom; hij mag geen instructies ontvangen met betrekking tot het repressief beleid dat hij op gemeentelijk niveau voert⁵⁰. Hij beslist dus naar eigen goeddunken of al dan niet een administratieve procedure wordt ingeleid. Die begint met het sturen van een aangetekende brief naar de overtreder, waarin de ten laste gelegde feiten en de procedurele rechten waarover hij beschikt om zich te verdedigen worden vermeld (toezending van zijn middelen van verdediging per aangetekend schrijven, bijstand van een advocaat, raadpleging van zijn dossier, afschrift van het proces-verbaal). De sanctionerend ambtenaar is eveneens verplicht de overtreder uit te nodigen om zijn verdediging mondeling toe te lichten, tenzij de administratieve boete die hij overweegt niet meer bedraagt dan 70 euro⁵¹.

De procedure kan op verschillende manieren eindigen. Aangezien de beslissing van de sanctionerend ambtenaar moet worden genomen binnen zes maanden na de dag waarop de feiten zijn vastgesteld (of binnen twaalf maanden in het geval van gemeenschapsdienst en/of bemiddeling), eindigt de procedure door verjaring indien bij het verstrijken van deze termijn geen beslissing is genomen. Als de ambtenaar gekozen heeft voor alternatieve maatregelen, dient hij zelf te oordelen over het welslagen of het mislukken van de gekozen maatregel. In geval van welslagen, bijvoorbeeld van de bemiddeling, mag de sanctionerend ambtenaar geen administratieve boete meer opleggen maar in geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan hij ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen of een administratieve geldboete opleggen⁵². Te allen tijde mag de ambtenaar overigens beslissen een geconstateerde overtreding niet te sanctioneren, bijvoorbeeld na een onderhoud met de overtreder. Beslist hij een boete op te leggen, dan deelt de ambtenaar die beslissing per aangetekende brief mee. Beroep daartegen is mogelijk bij de politierechtbank⁵³, maar daarop zullen wij hier niet ingaan.

⁴⁸ Art. 5 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden van de ambtenaar belast met de oplegging van de administratieve geldboete en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

⁴⁹ Voornoemd koninklijk besluit van 21 december 2013.

⁵⁰ Art. 4 van voornoemd koninklijk besluit van 21 december 2013.

⁵¹ Deze procedure wordt uiteengezet in artikel 25 en volgende van de GAS-wet.

⁵² Art. 13 van de GAS-wet.

⁵³ We moeten er evenwel op wijzen dat in het kader van de gezondheidscrisis kritiek is geuit op het gebrek aan informatie over het bestaan van deze mogelijkheid (Guillain en Nederlandt, 2020, 69).

Er bestaat een specifieke procedure voor onmiddellijke inning voor natuurlijke personen die geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België hebben⁵⁴.

2.3.3. *Het openbaar ministerie*

Om de rol van het parket in de GAS-procedure te begrijpen, moet worden verwezen naar de vier categorieën van inbreuken die sinds de nieuwe wet van 24 juni 2013 bestaan. De rol van het openbaar ministerie verschilt naargelang van de categorie en is vooral van belang bij gemengde inbreuken. Wanneer een inbreuk van die aard wordt vastgesteld, wordt het origineel van het proces-verbaal uiterlijk binnen twee maanden na de vaststelling toegezonden aan de procureur des Konings, terwijl tegelijkertijd een afschrift wordt gestuurd naar de bevoegde sanctionerend ambtenaar van de gemeente waar de feiten zich hebben voorgedaan. De parketmagistraat beschikt dan vanaf de datum van ontvangst van het oorspronkelijk proces-verbaal over een termijn van twee maanden om de sanctionerend ambtenaar in kennis te stellen van het gevolg dat eraan gegeven wordt: opening van een onderzoek of gerechtelijk onderzoek, gerechtelijke vervolging of seponering van de zaak wegens onvoldoende tenlastelegging. Deze mededeling van de magistraat aan de sanctionerend ambtenaar doet voor laatstgenoemde de mogelijkheid vervallen om een administratieve geldboete op te leggen. De sanctionerend ambtenaar moet uiteraard wachten tot de termijn van twee maanden is verstreken alvorens een boete op te leggen of een alternatieve maatregel voor te stellen. Na het verstrijken van deze termijn blijft alleen nog de administratieve weg mogelijk. De sanctionerend ambtenaar kan evenwel optreden vooraleer de termijn is verstreken indien de procureur des Konings of een van zijn substituten heeft laten weten dat, zonder het materieel element van de overtreding in twijfel te trekken, hij geen gevolg aan de feiten zal geven⁵⁵. In het kader van de analyse van het dossier moet de parketmagistraat nagaan of de inbreuk correct is getypeerd en of het dus om een gemengde inbreuk gaat. Alleen als deze verificatie positief uitvalt, kan de magistraat overgaan tot strafrechtelijke of administratieve vervolging.

Het sluiten van protocolakkoorden tussen de Procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege (zie hoger) maakt het mogelijk deze procedure te vereenvoudigen. Het model van protocolakkoord, zoals opgenomen in het koninklijk besluit betreffende de protocolakkoorden, bepaalt onder meer dat de procureur des Konings een of meer "referentiemagistraten GAS" kan aanstellen. Met deze referentiemagistraten kunnen steden en gemeenten contact opnemen in geval van moeilijkheden bij de toepassing van de wetgeving of het protocolakkoord of om informatie te krijgen over het gevolg dat aan bepaalde officiële rapporten is gegeven⁵⁶.

⁵⁴ Art. 34 en volgende van de GAS-wet.

⁵⁵ Artikel 23 van de wet van 24 juni 2013.

⁵⁶ Koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de nadere voorwaarden en het model van het protocolakkoord in uitvoering van artikel 23 van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

3. Methoden voor het verzamelen van gegevens

In dit derde deel worden de verschillende methoden gepresenteerd die zijn gebruikt om de voor het onderzoeksproject gewenste informatie te verzamelen. We hebben eerst documentaire gegevens verzameld (wetenschappelijke literatuur en administratieve documenten) (3.1) om de interviews met de voornaamste actoren in het bemiddelingsproces voor te bereiden; deze interviews zelf waren de tweede gehanteerde onderzoekstechniek (3.2). Vervolgens werden focusgroepen gebruikt om het onderzoeksapparaat aan te vullen (3.3).

Wij herhalen hier dat het onderzoeksmechanisme als gevolg van de gezondheidscrisis moest worden gewijzigd. Het bestond aanvankelijk uit drie fasen: een verkennende fase bestaande uit het verzamelen van documenten en interviews om een eerste inzicht te krijgen in de bemiddelingspraktijken, een onderzoeksfase op basis het samenstellen van focusgroepen met bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren, en ten slotte een uitdiepende fase bestaande uit een analyse van dossiers en interviews die specifiek gericht zouden zijn op de wijze waarop deze dossiers werden behandeld. Het onderzoeksmechanisme werd ingrijpend aangepast om ervoor te zorgen dat, ondanks de gezondheidssituatie, voldoende materiaal kon worden verzameld om de onderzoeksdoelstellingen binnen het gegeven tijdsbestek te halen.

3.1. Het verzamelen van documentaire gegevens

Aangezien het onderzoeksproject van meet af aan beperkt was in de tijd (10 maanden), werd ook het verzamelen van documentaire gegevens beperkt tot het essentiële, met name de kennisname van de documentatie die door de diensten van de POD Maatschappelijke Integratie ter beschikking werd gesteld (verslagen van vergaderingen onder bemiddelaars, verslagen van colloquia, enz.) en een bondige analyse van de wetenschappelijke artikels die specifiek gaan over de plaatselijke bemiddeling in het kader van de GAS, maar dat waren er niet zo veel. Deze tweeledige aanpak stelde ons in staat richtsnoeren op te stellen voor de interviews met de voornaamste actoren in het bemiddelingsproces.

3.2. Het afnemen van interviews

Wij brengen hier verslag uit over de organisatie van de interviews, met inbegrip van de daarbij gehanteerde diversiteitscriteria. Om de anonimiteit van de actoren die aan onze enquête hebben deelgenomen te vrijwaren⁵⁷, hebben wij een specifieke naamcode gebruikt voor de gewesten, provincies en steden waaruit zij afkomstig zijn en/of waar zij werken. We hadden elke respondent kunnen identificeren (R1, R2...) vertrekkend van het nummer van een stad (S1, S2...) of gemeente (G1, G2...). Maar om de lectuur van het rapport aangenamer te maken, hebben wij ervoor gekozen van de gewesten van het land *oceanen* te maken, van de provincies *eilandengroepen* en van de steden *eilanden* die behoren tot deze eilandengroepen. We zullen het dus hebben over de Stille en de Atlantische Oceaan, over de Canarische Eilanden, de Caraïben, de Azoren, de Falklandeilanden enz., die telkens een aantal eilanden omvatten. De lijst is weergegeven in tabel 1 hierna. De respondenten die in het Brussels Gewest werken, werden opgenomen in de oceanen en eilanden die overeenstemmen met hun moedertaal.

⁵⁷ Wij lieten elke deelnemer een toestemmingsformulier ondertekenen waarin de voorwaarden voor deelname aan het onderzoeksmechanisme werden uiteengezet.

	<i>Eilandengroep</i>	<i>Eilanden</i>
Atlantische Oceaan	Caraïben	Barbados
		Santa Lucia
	Azoren	Pico
		Terceira
	Canarische Eilanden	La Gomera
	Falklandeilanden	Barren Island
		George Island
Faerøereilanden	Fugloy	
Stille Oceaan	Hawaiï	Maui
		Lanai
		Oahu
	Fiji	Vanua Levu
	Cookeilanden	Atiu
	Salomonseilanden	Santa Isabel
		Santa Cruz
	Vanuatu	/
Marshalleilanden	Majuro	

Tabel 1: Tabel met de verschillende eilandgroepen en eilanden die zijn gebruikt om de anonimiteit van de actoren die aan de enquête hebben deelgenomen te vrijwaren.

3.2.1. Voorbereiding van de interviews

Eerst werden de gesprekken met de bemiddelaars georganiseerd. Om te beginnen werd een collectieve e-mail gestuurd naar alle bemiddelaars die door de POD Maatschappelijke Integratie worden gesubsidieerd, om hun een aantal inlichtingen te vragen: algemene gegevens, contactgegevens, werkgever, werkgebied (één gemeente, meerdere gemeenten, één of meerdere politiezones), namen van de sanctionerend ambtenaren met wie ze samenwerken en hun statuut (provinciaal of gemeentelijk). Via deze e-mail hebben wij van alle bemiddelaars ook hun toestemming verkregen betreffende hun eventuele deelname aan de verschillende onderzoeksactiviteiten die in de loop van de studie gepland waren (interviews en focusgroepen). 27 van de 30 bemiddelaars gingen op ons verzoek in, hoewel 4 van hen te kennen gaven dat zij niet aan onze enquête wensten deel te nemen, meer bepaald omdat hun contract was afgelopen. Op basis van de aldus verkregen eerste gegevens verzonden we via e-mail een uitdrukkelijke vraag naar een interview, deze keer zowel aan de bemiddelaars als aan de sanctionerend ambtenaren en aan de parketmagistraten.

We hebben de voorkeur gegeven aan semigestructureerde interviews, waarvoor interviewgidsen werden opgesteld op basis van het voorafgaand documentair onderzoek. Er werden drie afzonderlijke modellen opgezet: een model voor bemiddelaars, toegespitst op hun relaties met sanctionerend ambtenaren, een model voor sanctionerend ambtenaren met een tweeledige focus (relaties met bemiddelaars en de impact van de invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure) en een model voor parketmagistraten, toegespitst op gemengde inbreuken (procedure, doelstellingen) en hun samenwerking met de sanctionerend ambtenaren.

3.2.2. Ondervonden moeilijkheden

Wegens de gezondheids crisis hebben wij gekozen voor een enquêtemethode die aangepast was aan de beperkingen van telewerken, dus met interviews die telefonisch of via een andere vorm van videogesprek (Skype en Cisco Webex) werden afgenomen.

De praktische uitvoering van deze nogal nieuwe methode heeft tot enige moeilijkheden geleid. In de Stille Oceaan waren veel deelnemers immers niet ontvankelijk voor deze virtuele interviewmethoden en voor die terughoudendheid voerden zij verschillende verklaringen aan: elke dag zo veel gesprekken beroepshalve dat de telefoonlijn niet kon worden gemonopoliseerd, slechte internetverbinding thuis, tijdgebrek of geen afgesloten ruimte thuis om afleiding tijdens het interview te voorkomen (omgevingslawaai, jonge kinderen in de buurt, ...). Het kan eveneens zijn dat mensen onvoldoende vertrouwd waren met de technologie of als gevolg van het verplichte telewerken (opgelegd tijdens de gezondheids crisis door COVID-19) al zoveel meer op hun computer moesten doen dat al wat dag na dag virtueel moest gebeuren op de duur als overbelasting werd aanvoeld. Een bemiddelaarster stelde dan ook voor haar het schema van het interview per e-mail toe te sturen, zodat zij de vragen schriftelijk kon beantwoorden. Wij zijn op dat voorstel ingegaan en hebben deze mogelijkheid meteen ook aan de andere deelnemers geboden. Uiteindelijk zijn veel actoren van de Stille Oceaan op die manier geïnterviewd⁵⁸. Deze aanpassing van de methode voor het verzamelen van gegevens maakte het mogelijk de hierboven opgesomde moeilijkheden te overwinnen; daarnaast moedigde zij de deelnemers aan hun tijd te nemen alvorens hun antwoorden in te zenden. Wij denken dat deze schriftelijke interviews ook sneller antwoorden hebben opgeleverd dan wanneer wij een datum hadden moeten afspreken voor een telefonisch of virtueel interview. In de Atlantische Oceaan werd een (nipte) meerderheid van de respondenten telefonisch geïnterviewd, terwijl dat voor de rest met een videogesprek gebeurde.

3.2.3. Afgenomen interviews

Wij hebben in totaal 17 interviews afgenomen: 5 van bemiddelaars, 10 van sanctionerend ambtenaren en 5 van parketmagistraten⁵⁹. Alle interviews vonden plaats tussen april en juli 2020.

De criteria voor de selectie van de respondenten waren voornamelijk de uitgeoefende functies enerzijds en de geografische spreiding van de plaatsen waar ze die uitoefenden anderzijds.

Tabel 2 hierna geeft een overzicht van alle geïnterviewden en hun eigenschappen. Wat de sanctionerend ambtenaren (SA) betreft, hebben wij een onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke (GSA) en provinciale ambtenaren (PSA). Bij de parketmagistraten hebben we een onderscheid gemaakt voor substituten-procureurs des Konings. Ten slotte vermelden we hoe het interview werd afgenomen.

⁵⁸Deelnemers die voor deze methode kozen, werd gevraagd duidelijke en gedetailleerde antwoorden te geven; deden ze dat niet, dan namen wij via e-mail opnieuw contact met hen op om dieper in te gaan op minder grondig uitgewerkte verklaringen.

⁵⁹ Wij signaleren dat één interview heeft plaatsgevonden in aanwezigheid van 3 sanctionerend ambtenaren en een bemiddelaarster.

Geografische verankering	Functie van de geïnterviewde	Geografische verankering	Wijze van interviewen
Stille Oceaan	Bemiddelaarster	Santa Isabel	Schriftelijk interview
	Bemiddelaarster	Maui	Schriftelijk interview
	PSA	Fiji	Schriftelijk interview
	GSA	Majuro	Schriftelijk interview
	3 GSA en 1 bemiddelaarster	Lanai	Interview in het stadhuis
	GSA	Santa Isabel	Schriftelijk interview
	Procureur des Konings	Oahu	Telefonisch interview
	GAS-substituut	Lanai	Interview via Cisco Webex
Atlantische Oceaan	Bemiddelaarster	La Gomera	Telefonisch interview
	Bemiddelaarster	Santa Lucia	Telefonisch interview
	GSA	Fugloy	Telefonisch interview
	GSA	Pico	Interview via Cisco Webex
	PSA	Canarische Eilanden	Telefonisch interview
	GSA	Santa Lucia	Interview via Cisco Webex
	GAS-substituut	Barren Island	Interview via Cisco Webex
	GAS-substituut	Azoren	Interview via Skype
	GAS-substituut	Fugloy	Telefonisch interview

Tabel 2: Tabel met alle geïnterviewden en hun eigenschappen (uitgeoefende functie, geografische verankering en manier van interviewen)

Wanneer de interviews per videoconferentie en/of telefonisch werden afgenomen, werden ze opgenomen en volledig woordelijk uitgeschreven.

3.3 Focusgroepen

Er werden twee soorten focusgroepen georganiseerd: enerzijds focusgroepen waaraan alleen bemiddelaars deelnamen, en anderzijds gemengde focusgroepen waaraan bemiddelaars, sanctionerend ambtenaren, parketmagistraten en politieambtenaren deelnamen, zonder dat de deelnemers een professionele band met elkaar hadden. Deze focusgroepen hebben een beter inzicht verschaft in de diversiteit van de plaatselijke manieren van werken, in het bijzonder wat gemengde inbreuken betreft. Daarnaast hebben we dankzij de uitwisselingen tussen deelnemers meer inzicht gekregen in de sterke en zwakke punten van plaatselijke bemiddeling en hebben wij de verwachte evoluties kunnen uitdiepen. Ten slotte boden zij eveneens de gelegenheid om de relaties te analyseren die spelen tussen de verschillende actoren die bij de plaatselijke bemiddelingsprocedure betrokken zijn (met name tussen de bemiddelaars en de gemeentelijke sanctionerend ambtenaren). Zo konden wij vaststellen welke moeilijkheden maar ook welke goede samenwerkingspraktijken er waren tussen beide protagonisten. Dergelijke uitwisselingsmomenten hebben ten slotte bepaalde thema's aan de oppervlakte gebracht die op een later tijdstip of in het kader van (een) ander(e) project(en) verder zouden moeten worden uitgediept.

3.3.1. Focusgroepen tussen bemiddelaars

De focusgroepen waren aanvankelijk gepland voor juni 2020, met fysieke aanwezigheid zoals gebruikelijk is op dit gebied. Deze traditionele manier van werken (face-to-face) was niet mogelijk

wegens de geldende coronamaatregelen. Daarom hebben wij, na overleg met en met instemming van de leden van het begeleidingscomité, besloten de eerste twee focusgroepen tussen bemiddelaars (een Franstalige en een Nederlandstalige groep) op afstand te organiseren. De reorganisatie van alle focusgroepen heeft ons met name in staat gesteld de fase van de verkennende interviews enigszins uit te breiden en er meer te houden, wat relevant is gebleken gezien de rijkdom van deze interviews wat kennisvermeerdering betreft.

De werving van bemiddelaars voor de eerste twee focusgroepen vond plaats via e-mail. Vooraf werd door beide onderzoeksters een collectief interviewstramien opgesteld om een zekere homogeniteit in het verloop van de focusgroepen te verzekeren. Het stramien was opgebouwd rond vier thema's: plaatselijke bemiddelingspraktijken, samenwerking met sanctionerend ambtenaren, gemengde inbreuken en een vooruitblik op de toekomst van plaatselijke bemiddeling. Voorafgaand aan de bijeenkomst werd aan de bemiddelaars gevraagd na te denken over goede en minder gelukkige praktijken in verband met deze vier thema's.

Beide focusgroepen tussen bemiddelaars verliepen op afstand, via computerschermen, met behulp van het programma Cisco Webex. Op basis van de instemming van alle deelnemers (verzameld door middel van een toestemmingsformulier) werden beide vergaderingen volledig opgenomen en woordelijk uitgeschreven. Het aldus gevormde onderzoeksmateriaal is bestudeerd aan de hand van een thematische analyse (Paillé & Mucchielli, 2012).

Voor het gedeelte betreffende de Stille Oceaan kwamen in de focusgroep drie bemiddelaars samen: de bemiddelaar van Majuro (Marshall-eilanden), de bemiddelaarster van Vanua Levu (Fiji-eilanden) en de bemiddelaarster van Lanai (Hawaiï). De bijeenkomst vond plaats op 2 juli 2020. Voor de Atlantische Oceaan kwamen eveneens drie bemiddelaars samen in de discussiegroep: die van Barbados (Caraïben), die van Terceira (Azoren) en die van George Island (Falklandeilanden). De discussiegroep vond plaats op 31 juli 2020. De deelnemers werden uitgenodigd om goede en minder gelukkige praktijken in verband met de verschillende hierboven geschetste thema's die inherent zijn aan hun dagelijks werk, te bespreken en uit te wisselen. De discussie werd gevoed op grond van de aangekaarte thema's en de meningen van de verschillende deelnemers. "Reflectie, discussie, tegenspraak en uitwisseling van ideeën uitlokken" (Albarello, 2012) is immers eigen aan collectieve analyses. Ook de toekomst van de plaatselijke bemiddeling werd besproken: hoe ziet de toekomst eruit als er niets verandert/als de praktijken niet evolueren? Welke positieve elementen moeten voortaan worden behouden maar ook in de toekomst worden ondersteund met betrekking tot plaatselijke bemiddelingspraktijken en samenwerking met de sanctionerend ambtenaren? Welke aandachtspunten zouden naar aanleiding van het onderzoek naar voren kunnen worden gehaald en aan een politiek echelon kunnen worden doorgegeven met het oog op een eventuele hervorming van de wetgeving?

3.3.2. Gemengde focusgroepen

Net als de focusgroepen tussen bemiddelaars, waren de gemengde focusgroepen aanvankelijk gepland voor juni 2020, met fysieke aanwezigheid, maar uiteindelijk werden ze op afstand georganiseerd, via het platform Cisco Webex.

Het werven van de deelnemers gebeurde via e-mail. Er werd vooraf eveneens een stramien voor een groepsinterview opgesteld, rond twee hoofdthema's: de relaties tussen de verschillende actoren die bij de GAS-procedure betrokken zijn (parket, politie, SA en bemiddelaars) en de plaats van het slachtoffer binnen de GAS-procedure. Net als bij de andere focusgroepen werden beide bijeenkomsten volledig opgenomen en woordelijk uitgeschreven.

Voor het gedeelte betreffende de Stille Oceaan namen aan de gemengde focusgroep vier actoren van de GAS-procedure deel, zonder dat ze met elkaar een professionele band hadden: de bemiddelaarster van Atiu (Cookeilanden), de GAS-magistrate van Lanai, afdeling Maui (Hawaï), de GAS-magistrate van de Marshalleilanden en een politieambtenaar van een politiezone in Fiji. Wij hadden ook om de aanwezigheid van een tweede politieagent uit een andere zone gevraagd, maar op ons verzoek werd niet gereageerd. Bovendien was gepland dat een vertegenwoordiger van de sanctionerend ambtenaren eveneens zou kunnen deelnemen aan onze discussiegroep, maar hij zag van zijn deelname af op de dag voor de vergadering, zodat het onmogelijk was hem nog te vervangen. De ontmoeting vond plaats op 20 oktober 2020.

Voor de Atlantische Oceaan bracht de gemengde discussiegroep de volgende vijf actoren van de GAS-procedure bijeen: de bemiddelaar van Barbados (Caraïben), de bemiddelaar van Fugloy (Faeröer), de provinciale sanctionerend ambtenaar van de Falklandeilanden, de GAS-referentiemagistraat van de Caraïben en een politieofficier van een politiezone van de Canarische eilanden⁶⁰. De vergadering heeft plaatsgevonden op 13 november 2020.

Voor elke bijeenkomst werd een eerste discussieperiode gewijd aan de relaties die elk van deze actoren onderhoudt met de andere. Zij werden uitgenodigd te antwoorden op verschillende vragen: kan men bijvoorbeeld spreken van samenwerking tussen de 4 voornaamste actoren van de procedure? Hoe implementeren zij deze relaties/samenwerkingsverbanden? Doen ze dat met alle actoren of alleen met bepaalde actoren? Tijdens een tweede periode werd de plaats van het slachtoffer in het kader van de GAS-procedure aangekaart: is men van mening dat er voor het slachtoffer momenteel een plaats is in deze procedure? Welke plaats geven zij momenteel aan het slachtoffer, op hun niveau? Hoe/met welke middelen geven ze het slachtoffer die plaats? Op welke manier(en)? Welke plaats zou het slachtoffer in de toekomst volgens hen moeten krijgen?

⁶⁰De vorming van de groep liep niet van een leien dakje. Veel mensen weigerden immers hun medewerking, terwijl andere vragen om medewerking gewoon onbeantwoord bleven.

4. Kwesties die het dagelijks werk van de bemiddelaars doorkruisen

Op basis van de gegevens die wij via de verschillende hierboven geschetste enquêtemethoden hebben verzameld, hebben wij getracht inzicht te krijgen in de diversiteit van de plaatselijke bemiddelingspraktijken en in de dynamiek van de relaties waarbinnen het werk van elke bij de GAS-procedure betrokken actor plaatsvindt. De rijkdom aan gegevens die verzameld en nauwgezet gerapporteerd konden worden (met name in een tussentijds onderzoeksrapport) bracht enigszins verschillende praktijken en manieren van communiceren en samenwerken tussen actoren aan het licht. Dat er een uniform normatief kader bestaat, sluit geenszins een veelvoud en verscheidenheid van praktijken uit, die met name een afspiegeling zijn van het aanpassingsvermogen van de werknemers aan de context waarin zij hun werk verrichten. Precies deze praktijken stonden centraal in ons onderzoek en niet de normatieve systemen die bedoeld zijn om ze te regelen. Op die manier volgt ons werk het perspectief van onderzoek dat sinds het einde van de jaren 1980 wordt verricht, met name in de arbeidssociologie: "de activiteiten van de beroepsbeoefenaars beschrijven zoals zij die daadwerkelijk uitvoeren" (Weller, 2007).

Elke analyse van een beroepssituatie die tijdens onze enquête aan het licht kwam, weerspiegelt een lokaal verhaal. Wij gaan uit van de hypothese dat we door ieders kijk op de activiteit van de bemiddelaars te kruisen de werking van de plaatselijke bemiddeling in haar geheel kunnen begrijpen. De vaststelling van bepaalde redundanties in onze eerste beschrijvende analyses staft de aanwezigheid van globale tendensen die verder reiken dan de specificiteit van elk onderzocht geval/elke onderzochte lokale praktijk. Bovendien kan het begrijpen van bepaalde lokale praktijken soms voortvloeien uit kenmerken die tot een hoger en globaler analyseniveau behoren. De analyse van deze globalere context maakt het dan ook mogelijk betekenis te geven aan de praktijken van de plaatselijke actoren, die weinig bruikbaar blijven als men zich beperkt tot een analyse van elk geval apart.

In de hier voorgestelde transversale analyse stemmen de vijf thema's overeen met de thema's die vooral tijdens de eerste interviews met de bemiddelaars aan bod zijn gekomen en die vervolgens tijdens de focusgroepen verder zijn uitgediept. Ze hebben betrekking op de plaats van het slachtoffer in de GAS-procedure, de werklast van de verschillende actoren, hun onderlinge relaties, het optreden van andere actoren in de omgeving van de GAS-procedure, de invoering van gemengde inbreuken in de procedure en ten slotte een aanvullende categorie met aandachtspunten die in minder ruime maten dan de vijf voorgaande thema's werden aangekaart en geanalyseerd, maar die toch ook belangrijk blijken te zijn.

4.1. De plaats die het slachtoffer krijgt in het bemiddelingsproces

Historisch gezien zijn gemeentelijke administratieve sancties in het leven geroepen om op wangedrag en kleine criminaliteit te kunnen reageren met een snelle rechtspleging dicht bij de burger, met als doel het gevoel van straffeloosheid weg te nemen. De slachtoffers zijn doorgaans de plaatselijke overheden (gemeenten, steden). Geleidelijk is het eveneens mogelijk geworden met de administratieve sancties gemengde inbreuken aan te pakken, globaal genomen zijn dat kleine strafrechtelijke inbreuken die van oudsher bijna systematisch werden geseponneerd, zoals diefstal zonder meer, nachtlawaai, beschadiging van roerende goederen, enz. In die gevallen is het slachtoffer doorgaans een te identificeren privépersoon. Geleidelijk kwamen er daardoor tal van vragen over de

plaats die het slachtoffer kreeg binnen de administratieve procedure. Wij stellen vast dat de plaats van het slachtoffer verschilt naargelang de inbreuk die hem of haar nadeel heeft berokkend strafrechtelijk of administratief wordt behandeld.

In de praktijk is de plaats van het slachtoffer in het kader van de GAS-wet uiterst klein. Twee wetsartikels hebben betrekking op het slachtoffer: (i) artikel 28 van de GAS-wet, dat de betrokken partijen recht geeft op een afschrift van het PV of van de aanvankelijke vaststelling, en van de definitieve beslissing van de sanctionerend ambtenaar, wat een toegang vormt tot het dossier; en (ii) artikel 12, dat het slachtoffer (indien het meerderjarig is) recht geeft op schadeloosstelling (in natura of financieel) via bemiddeling.

Uit onze analyses komen dus verschillende thema's naar voren met betrekking tot het ontbreken van een plaats voor het slachtoffer in de GAS-procedure. Om te beginnen het recht van het slachtoffer op informatie, dat momenteel in geen enkele wetgeving ter zake aan bod komt. Dit zal worden uitgewerkt in punt 4.1.1. Ook kan het slachtoffer momenteel alleen aanspraak maken op schadeloosstelling als de sanctionerend ambtenaar beslist het dossier door te verwijzen voor bemiddeling. In elk ander geval is het slachtoffer verplicht een burgerrechtelijke procedure in te leiden om schadevergoeding te eisen. Dit zal worden besproken in punt 4.1.2. Voorts heeft de invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure geleid tot een ongelijke behandeling van de aantijgingen en de reacties op eenzelfde feit, namelijk afhankelijk van de gemeente waar het feit is gepleegd, waardoor het gelijkheidsbeginsel voor burgers in het gedrang komt en een kloof ontstaat tussen de administratieve en de strafrechtelijke weg (4.1.3). Ten slotte zullen we het hebben over de specifieke gevallen waarin de gemeente zelf het slachtoffer is van de gepleegde inbreuk (4.1.4).

4.1.1. Huidige praktijken inzake informatie aan het slachtoffer

Overeenkomstig artikel 28 van de wet op de administratieve sancties moet de sanctionerend ambtenaar een afschrift van zowel het PV of de aanvankelijke vaststelling als de definitieve beslissing van de sanctionerend ambtenaar overmaken aan elke belanghebbende (bijvoorbeeld de benadeelde partij). Hij hoeft dit niet op eigen initiatief te doen. Alleen als het slachtoffer een met redenen omkleed schriftelijk verzoek indient, zal de ambtenaar het slachtoffer informeren over de verdere behandeling van het dossier. Maar daarvoor moet het slachtoffer wel op de hoogte wordt gebracht over zijn of haar rechten in dit verband. Dat is in de wet evenwel niet vastgelegd.

Systematische informatieverstrekking aan het slachtoffer is trouwens een praktijk die niet bestaat. Of het slachtoffer geïnformeerd wordt, hangt af van de goede wil van de actoren. Om iets te doen aan deze problematiek – het niet inlichten van slachtoffers – vallen hier en daar informele initiatieven te zien bij bepaalde sanctionerend ambtenaren. Sommige onder hen informeren het slachtoffer over de procedure tijdens een onderhoud of in een brief bij het begin van de procedure, zodat het slachtoffer ervan verwittigd is dat zijn dossier administratief en niet strafrechtelijk zal worden behandeld en zodat het een vollediger beeld van zijn dossier krijgt. Anderen nemen het initiatief om samen te werken met de politie, zodat die een document uitdeelt waarin de procedure wordt uitgelegd aan slachtoffers en zij door de politiediensten naar behoren worden geïnformeerd. We stellen dus vast dat het tijdstip waarop het slachtoffer wordt ingelicht (als het al wordt ingelicht) verschilt naar gelang van de praktijken van de actoren: in sommige procedures kan het slachtoffer worden ingelicht op het

moment dat de klacht wordt ingediend (dankzij de samenwerking tussen de sanctionerend ambtenaren en de politieambtenaren), sommige procedures voorzien in deze mogelijkheid op het tijdstip waarop een brief naar de overtreder wordt gestuurd, terwijl in andere procedures het slachtoffer pas wordt ingelicht wanneer de dader bijvoorbeeld ingaat op het bemiddelingsaanbod. Momenteel is uit de wetgeving noch uit de praktijk duidelijk wie verantwoordelijk is voor het informeren van het slachtoffer en op welk(e) tijdstip(pen) in de procedure. Anders dan in strafzaken (en zoals hierboven uiteengezet) bestaat er in administratieve procedures immers geen wettelijke verplichting om het slachtoffer informatie te verstrekken. In de praktijk hangt wat het slachtoffer te weten komt wanneer voor zijn dossier een GAS-procedure wordt opgestart, af van de wil van de verschillende partijen, met als gevolg dat het slachtoffer soms helemaal geen informatie, of zelfs onjuiste informatie krijgt. De rechten van slachtoffers ter zake worden momenteel ten uitvoer gelegd via lokale initiatieven, wat leidt tot bijkomend werk voor de actoren (zonder bijkomende middelen) en een ongelijke behandeling van de slachtoffers. Dit gebrek aan een systematische en uniforme praktijk onderstreept derhalve het juridisch vacuüm rond deze kwestie in de GAS-procedure.

De sanctionerend ambtenaren die aan ons onderzoek hebben deelgenomen, verklaren de voorkeur te geven aan bemiddeling wanneer een slachtoffer is geïdentificeerd, zodat het een passende plaats kan krijgen. Zij wijzen er echter op dat zij de slachtoffers momenteel niet systematisch inlichten, omdat hun werklast te groot is en dit tot tijdrovende bijkomende administratieve procedures zou leiden⁶¹. Bemiddeling blijkt momenteel immers de enige manier om op gepleegde feiten te reageren die het mogelijk maakt rekening te houden met het slachtoffer, via het herstel van de geleden schade, en die hoofdzakelijk past in een "maximalistisch" model dat mikt op de herstellende uitkomst van het bemiddelingsproces, zoals uitgewerkt door Lemonne (2016).

Welke plaats moet men het slachtoffer geven in het bemiddelingsproces? Hoe valt die plaats te bepalen? Welke verantwoordelijkheid dragen de actoren? Wat impliceert dit voor de slachtoffers? Is het bijvoorbeeld wenselijk te blijven eisen dat ze hun recht op informatie zelf uitoefenen, zoals thans het geval is?

Men lijkt het er unaniem over eens te zijn dat het slachtoffer moet worden erkend als deel uitmakend van het bemiddelingsproces. De actoren dringen erop aan dat het recht van slachtoffers op informatie wordt herzien. Het is een manier om slachtoffers een belangrijkere plaats te geven door middel van stelselmatige informatie (die vooralsnog afhankelijk is van de wil en de beschikbaarheid van elke actor). Om dat recht op informatie van het slachtoffer te versterken dient er een recht op informatie komen in alle stadia van de procedure: het slachtoffer zou aldus het recht hebben te weten hoe zijn dossier wordt behandeld en welk gevolg eraan wordt gegeven, bijvoorbeeld de beslissing van de sanctionerend ambtenaar. Maar het is net zo essentieel dat een slachtoffer bij het begin van de procedure wordt geïnformeerd over alle rechten die het zal hebben, bijvoorbeeld op het gebied van beroep. In het normatieve kader zou eveneens uitdrukkelijk moeten worden bepaald door wie het slachtoffer wordt geïnformeerd, op welk(e) tijdstip(pen) en hoe.

⁶¹ Wij kunnen niet uitsluiten dat er ook onbewuste redenen zijn waarom sanctionerend ambtenaren de slachtoffers niet inlichten, zoals de vrees voor een moeilijke dialoog met hen, die bovenop de administratieve last ook ongewenste mentale belasting zou veroorzaken. Het slachtoffer wordt soms eerder gezien als een bijkomend probleem dat zoveel mogelijk moet worden "beheerd" (Aertsen, 2003, 116).

Volgens de aanbevelingen die zijn geformuleerd in het kader van de studiedag die de POD Maatschappelijke Integratie in 2019 heeft georganiseerd, moet het slachtoffer op drie belangrijke momenten in de procedure worden geïnformeerd: (i) bij het indienen van de klacht (door de politie), (ii) bij het begin van de procedure (door de sanctionerend ambtenaar) om aan te geven welk gevolg aan de klacht zal worden gegeven en ten slotte (iii) op het einde van de bemiddeling (door de bemiddelaar), waarbij het slachtoffer ook moet worden geïnformeerd over de mogelijkheid om een beroep te doen op de gerechtelijke procedure, om bijvoorbeeld schadevergoeding te krijgen. Momenteel wekt het systeem de indruk dat met het slachtoffer pas rekening wordt gehouden zodra het mee is in de dynamiek van de bemiddeling, maar nergens anders. Bijgevolg moeten wij ons opnieuw afvragen wat de werkelijke doelstellingen van de gemeentelijke administratieve sancties zijn: is het de bedoeling straffeloosheid te bestrijden of de werklast van het openbaar ministerie te verkleinen? Is het doel de sociale verbondenheid versterken? De gemeenten worden uitgenodigd hun standpunt over deze kwestie te verduidelijken, zonder de specifieke doelstelling die wettelijk aan de plaatselijke bemiddeling is toegewezen uit het oog te verliezen, namelijk het bedaren van conflicten (zie hoger). De legitimiteit van het lokale beleid zou bovendien worden versterkt indien de noden van de voornaamste betrokkenen, de slachtoffers, zouden worden gehoord, met name op het gebied van informatie, wat veronderstelt dat daartoe een specifiek kanaal zou worden bedacht en in het leven geroepen. Er zou dan echt aandacht kunnen worden besteed aan de slachtoffers en aan hun plaats, zonder een kloof te slaan ten nadele van de overtreder (POD Maatschappelijke Integratie, 2019).

Ten slotte brengt de kwestie van het informeren van de slachtoffers een belangrijke bijkomende kwestie ter sprake: het verspreiden van de persoonsgegevens van het slachtoffer in het aanvankelijk proces-verbaal dat door de politieambtenaren wordt opgesteld. Overeenkomstig de wet van 24 juni 2013 wordt de procedure ingeleid met het sturen van een brief naar de overtreder door de sanctionerend ambtenaar. Bij dit aangetekend schrijven voegt de ambtenaar een afschrift van het proces-verbaal van de politie of van de gedane vaststelling. Het blijkt echter dat de contactgegevens van het slachtoffer en/of eventuele getuigen daarin soms uitdrukkelijk vermeld staan. Deze hachelijke praktijk is in strijd met het beleid inzake de bescherming van persoonsgegevens van het slachtoffer, maar dreigt ook diens veiligheid in het gedrang te brengen. In sommige gevallen kan de context van de inbreuk immers aanleiding geven tot een conflict tussen overtreder en slachtoffer. Zo kan het bekendmaken van de gegevens van het slachtoffer aan de dader leiden tot enig ongenoegen bij het slachtoffer wanneer het verneemt dat de pleger van het feit beschikt over diens identiteits- en contactgegevens (POD Maatschappelijke Integratie, 2019). Hoewel de aard van deze gegevens essentieel is voor het werk van sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars, is het meedelen ervan niet relevant voor de overtreder. In deze praktijk zou dus verandering moeten worden gebracht door het proces-verbaal dat bij de start van de procedure aan de overtreder wordt toegezonden, anoniem te maken. De politie zou in die zin instructies moeten krijgen.

In zijn artikel wijst Rauschenbach (2010) er trouwens op dat het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 2001 bepaalt dat de lidstaten "bijzondere aandacht [moeten hebben] voor het recht van het slachtoffer met respect te worden bejegend, te spreken en geïnformeerd te worden, te begrijpen en begrepen te worden, en beschermd te worden in de verschillende fasen van de procedure"⁶². Vóór de goedkeuring van dit kaderbesluit had België in een (juridisch niet-bindend)

⁶² Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.

handvest al een aantal fundamentele rechten voor slachtoffers afgekondigd; een daarvan was expliciet het recht op informatie (Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid, 1998, geciteerd door Aertsen, 2003, 114). In overeenstemming met deze aanbevelingen met betrekking tot het strafrecht is het derhalve nodig de bijstand aan slachtoffers te versterken gedurende heel het proces dat zij meemaken, ongeacht of dat gerechtelijk dan wel administratief is.

4.1.2. Slachtoffers van een GAS-inbreuk: welke schadeloosstelling?

Artikel 12, lid 2, van de GAS-wet legt een schadeloosstelling of herstel vast voor het slachtoffer (in het geval van een meerderjarige) en bepaalt daarbij: "De schadeloosstelling of herstelling van de schade wordt vrij door de partijen onderhandeld en beslist." Zij kunnen bijgevolg tijdens het bemiddelingsproces overeenkomen over schadeloosstelling in natura of in geld (POD Maatschappelijke Integratie, 2019). De sanctionerend ambtenaren kunnen zich dus uitspreken over een sanctie die schadeloosstelling van het slachtoffer mogelijk zou maken. Zij kunnen immers alleen een boete van maximaal 350 euro opleggen, maar die gaat in principe niet naar het slachtoffer. Artikel 33 van de GAS-wet bepaalt momenteel immers dat "administratieve geldboetes worden geïnd ten voordele van de gemeente". In gevallen waarin de dossiers door de sanctionerend ambtenaar niet voor bemiddeling worden doorverwezen, kan het slachtoffer alleen schadeloos worden gesteld door op eigen kosten een burgerrechtelijke procedure in te leiden om schadevergoeding te eisen voor de geleden schade. Deze procedure, die door veel van onze deelnemers als omslachtig wordt beschouwd qua juridische en financiële stappen, lijkt momenteel evenwel veel slachtoffers te ontmoedigen om er gebruik van te maken.

In dossiers waarbij de identiteit van het (fysieke) slachtoffer bekend is, bestaan er meerdere reacties die specifiek zijn voor de bestemming van het dossier: de sanctionerend ambtenaren melden dat zij er de voorkeur aan geven de zaak naar bemiddeling te verwijzen, zodat het nadeel bijvoorbeeld kan worden hersteld en om de relaties te bedaren en het conflict op te lossen, aangezien bemiddeling momenteel de enige alternatieve maatregel lijkt te zijn die een plaats biedt aan het slachtoffer. In de literatuur wordt het belang van dit standpunt benadrukt: naast de schadeloosstelling lijken slachtoffers in de eerste plaats te pleiten voor de erkenning van hun slachtofferstatus, om de bladzijde te kunnen omslaan en het deel van hun menselijkheid terug te winnen dat door de gepleegde daad een knauw heeft gekregen (Cario, 2004; Garapon, Gros & Pech, 2001 geciteerd door Rauschenbach, 2010). Aan deze behoefte wordt in principe voldaan in het geval van bemiddeling. Het doel van het proces is dus niet zozeer de sanctie als wel het herstel van het geleden nadeel, met name door het tot stand brengen van een dialoog tussen overtreder en slachtoffer. In dat kader blijkt plaatselijke bemiddeling, net als strafbemiddeling, een modaliteit voor emotionele bevrijding waarbij de partijen hun wederzijdse behoeften kunnen uitwisselen en het eens kunnen worden over een herstellende oplossing (Lemonne, 2007). De vragen over de plaats van het slachtoffer binnen het gerechtelijk systeem ontwikkelen zich immers in een maatschappelijke context waarin de plaats voor emoties lijkt toe te nemen tegenover de killere en scherpere logica van de traditionele gerechtelijke procedures (Rauschenbach, 2010; Pratt, 2000; Lemonne, 2007).

4.1.3. Administratieve en strafrechtelijke procedure: waar staat de burger daarin?

De invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure heeft een verschuiving van de bevoegdheden van het strafrechtelijke naar het administratieve terrein veroorzaakt. Deze overdracht van bevoegdheden aan de bestuurlijke autoriteiten heeft geleid tot een ongelijke behandeling van aantijgingen maar ook tot verschillende benaderingen van eenzelfde feit, afhankelijk van de gemeente/stad waar dat feit wordt gepleegd (Lambert, 2015). De procedure voor het vervolgen van gemengde inbreuken wordt geregeld door protocolakkoorden die van kracht zijn tussen gemeenten en parketten. Die protocolakkoorden zijn echter divers van aard en behandelen niet noodzakelijk dezelfde kwesties. Een dergelijke situatie doet vragen rijzen over de naleving van het beginsel van gelijke behandeling van burgers in het kader van de administratieve procedure, aangezien er een kloof tussen hen ontstaat doordat het aan de gemeenten/steden wordt overgelaten ter zake wetgeving vast te stellen (*Ibid.*, 2015).

Bovendien blijft er de kwestie van het verschil in behandeling van slachtoffers van inbreuken die administratief worden afgehandeld in vergelijking met slachtoffers van inbreuken die strafrechtelijk worden behandeld. Het enige wat slachtoffers momenteel kunnen doen is bij de sanctionerend ambtenaar een afschrift vragen van de beslissing die op hen betrekking heeft, terwijl op strafrechtelijk niveau het slachtoffer een volwaardige plaats in de procedure heeft. In strafzaken kan een slachtoffer van bijvoorbeeld slagen en verwondingen zich immers burgerlijke partij stellen in de strafprocedure, als zodanig worden gehoord tijdens het proces en desgevallend schadevergoeding krijgen tijdens dezelfde procedure. Zo zal het slachtoffer duidelijk meer rechten hebben dan in de GAS-procedure. In geval van ontevredenheid over de beslissing van de rechter kunnen slachtoffers in beroep gaan en daarbij als volwaardige partij in de strafprocedure worden beschouwd. In de GAS-procedure is de sanctionerend ambtenaar niet verplicht het slachtoffer te ontmoeten/horen/informereren. De ambtenaar moet alleen de beslissing laten worden over de gevolgen die aan het gepleegde feit zijn gegeven, maar alleen als het slachtoffer daar schriftelijk en met opgave van redenen om verzoekt⁶³. En wanneer de sanctionerend ambtenaar de overtreder geen boete oplegt, kan het slachtoffer die beslissing niet aanvechten en in beroep gaan. Bovendien kan de sanctionerend ambtenaar, in tegenstelling tot de strafrechter, geen uitspraak doen over het herstel van het geleden nadeel en zal het slachtoffer, zoals reeds is opgemerkt, een vordering bij een burgerlijke rechtbank moeten instellen om de gewenste schadeloosstelling te verkrijgen.

Door deze verschillen in behandeling en de plaats die de slachtoffers (niet) krijgen naargelang het om een administratieve dan wel strafrechtelijke procedure gaat, blijkt uit onze resultaten dat het beginsel van gelijkheid van burgers wordt ervaren als bijzonder in het gedrang gebracht door de GAS-procedure, bij gebrek aan homogeniteit qua vonnis of sanctie tussen gerechtelijke arrondissementen, gemeenten, rechters of sanctionerend ambtenaren. Naast de onvermijdelijke subjectiviteit die inherent is aan de genomen beslissingen, spelen vele variabelen een rol, waaronder de persoonlijkheid van rechters en de beslissers, hun gevoeligheden, de filosofie en de richtlijnen inzake misdaadbeleid bij de verschillende parketten, de middelen die aan de rechters worden toegekend, de politieke druk die wordt uitgeoefend, de competentie van de advocaten, de tijd die elk van hen bereid is te besteden aan de zaak die hem of haar wordt voorgelegd, enz.

⁶³ Het valt overigens te hopen dat men als motivatie niets meer hoeft aan te voeren dan dat men het slachtoffer is.

Het lot van burgers in de strafrechtelijke en administratieve procedures hangt dan ook met name af van de subjectiviteit en de eigenschappen van degene die over de sanctie moet beslissen. Daarbij spelen met andere woorden een rol: de wil van de rechter/degene die sanctioneert om rekening te houden met de context van het plegen van de feiten die eigen is aan elke situatie, en om een passende en geïndividualiseerde sanctie te zoeken, rekening houdend met alle elementen van de zaak en met de verdedigingsmiddelen van de overtreder.

Een zelfde behandeling van de sanctioneerbare feiten wordt door de GAS-procedure geenszins gewaarborgd, aangezien voor eenzelfde feit verschillende sancties (of zelfs helemaal geen sanctie) kunnen worden opgelegd naar gelang van de plaats waar het feit is gepleegd (sommige gemeenten leggen al dan niet administratieve sancties op voor het betreffende feit). Het gaat hier dus om de voorspelbaarheid van de sanctie. Om die te bevorderen zouden er overlegcomités moeten komen waarin de gemeenten van eenzelfde politiezone worden samengebracht om hun APR te harmoniseren, zodat dezelfde feiten in elke gemeente billijk worden gesanctioneerd⁶⁴ (Wautelet, 2017). Momenteel zijn de verschillen die maken dat de GAS niet als een billijk beteugelingssysteem worden gezien, met name te wijten aan een gebrek aan tijd, toegewezen middelen of aan de bestemming van deze middelen die een weerslag hebben op het gevoerde strafrechtelijk of administratief beleid (de capaciteit inzake dossierbeheer van elk parket bepaalt de reacties en de beslissingen die worden genomen ten aanzien van binnenkomende dossiers: automatisch seponeren, seponering van bepaalde categorieën van inbreuken, dossiers die worden opgenomen en behandeld, enz.)

Dat het GAS-systeem als onrechtvaardig wordt voorgesteld omdat er op hetzelfde gedrag verschillend wordt gereageerd om redenen die niets met het systeem te maken hebben en die bovendien niet onder de gemeentelijke autonomie vallen, wordt niet gemilderd door het beroep dat artikel 31 van de GAS-wet mogelijk maakt. Dit artikel bepaalt: "De gemeente of de overtreder, in geval van een administratieve geldboete, kan een beroep instellen bij geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na kennisgeving van de beslissing." Naast de onwetendheid van de overtreeders over deze mogelijkheid kan ook de angst voor justitie of een gebrek aan (intellectuele, financiële) middelen verklaren waarom er zo weinig gebruik van wordt gemaakt. In de loop van onze enquête vestigden veel mensen bovendien onze aandacht op de aanzienlijke kosten van deze procedure, die veel overtreeders ervan zouden weerhouden de beslissing van de sanctionerend ambtenaar te betwisten. In het kader van een wetsontwerp dat onlangs in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is ingediend, wijzen parlementsleden er eveneens op dat indien het beroep voor de politierechtbank wordt verworpen "een rechtsplegingsvergoeding verschuldigd [is], die te hoog uitvalt in verhouding tot het bedrag van de boete" (de vergoeding kan inderdaad tot 1.440 euro oplopen), en de parlementsleden stellen daarom voor alle beroepen tegen GAS onder de strafrechtelijke procedure te laten vallen⁶⁵. Het is momenteel moeilijk te anticiperen op de impact die een dergelijk voorstel zou hebben, aangezien er geen geactualiseerd overzicht bestaat van deze geschillen, hoewel er deelstudies zijn verricht naar de rechtspraak van de politierechtbanken

⁶⁴ In dit geval moet worden opgemerkt dat een billijke sanctie soms kan overkomen als inbreuk op het gelijkheidsbeginsel, omdat het vanwege verschillen (in context, persoonlijkheid, enz.) soms billijk kan zijn anders te sanctioneren.

⁶⁵ Wetsvoorstel 25 november 2020 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en houdende invoering van een algemene regel met betrekking tot de te volgen procedure in geval van een beroep bij de rechterlijke macht tegen administratieve sancties, *Parl. st.*, 55 1663/001.

(De Sutter, 2015). Het zou relevant zijn deze beslissingen van de politierechtbanken grondig te analyseren om na te gaan in welke mate zij de beslissingen van de sanctionerend ambtenaren wijzigen en vooral op welke gronden, meer bepaald sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof van 23 januari 2019 dat bepaalt dat een politierechter de mogelijkheid zou moeten hebben om tijdens de beroepsprocedure rekening te houden met verzachtende omstandigheden.

Wij merken echter dat bepaalde actoren soms zo handelen dat eenzelfde informatie wordt verstrekt, ongeacht of het dossier de strafrechtelijke of de administratieve weg volgt. Wanneer bijvoorbeeld een klacht wordt ingediend, deelt de politie het slachtoffer mee dat de inbreuk waarvan hij of zij het slachtoffer is geworden, het voorwerp zal uitmaken van een GAS of van een strafprocedure en wijst zij hem of haar erop dat het belangrijk is zich als benadeelde partij op te geven om op de hoogte kan worden gebracht over het verdere verloop. In theorie behoudt het slachtoffer echter altijd het recht om naar de rechter te stappen om te eisen waar hij of zij recht op meent te hebben: ongeacht hoe de zaak wordt behandeld, behoudt het slachtoffer zijn of haar recht om schadevergoeding te eisen, al verschilt het traject om daartoe te komen.

4.1.4. De gemeente als slachtoffer (en partij?)

Aanvankelijk zijn gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd om op te treden tegen wangedrag en kleine inbreuken waarvan doorgaans de plaatselijke overheid (gemeente of stad) het slachtoffer was. Het beheer van deze dossiers door de gemeentelijke sanctionerend ambtenaren kan vragen oproepen in die zin dat hun onafhankelijkheid als "gemeentelijke rechters" moeilijk te garanderen lijkt. In dossiers waarbij de gemeente slachtoffer is, is de gemeentelijke sanctionerend ambtenaar immers tegelijk rechter en partij (aangezien hij of zij tewerkgesteld is door de gemeente die beweert het slachtoffer te zijn van de gepleegde inbreuk) (Wautelet, 2017). Deze situatie doet vragen rijzen in verband met artikel 4 van het koninklijk besluit tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden van sanctionerend ambtenaren, dat bepaalt: "De sanctionerend ambtenaar oefent zijn bevoegdheden op onafhankelijke wijze uit in het kader van de beslissingen om een administratieve sanctie op te leggen zoals bedoeld in de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. De sanctionerend ambtenaar moet autonoom kunnen beslissen en mag daarbij geen instructies ontvangen."⁶⁶ Men kan zich echter afvragen hoe onpartijdig en onafhankelijk sanctionerend ambtenaren zijn in het kader van deze specifieke dossiers⁶⁷. Bovendien lijkt dit probleem gepaard te gaan met een gevaar dat gemeenten op die manier voor eigen inkomsten zorgen, aangezien, zoals Lambert (2015) vermeldt, de door de gemeentelijke sanctionerend ambtenaren opgelegde administratieve geldboete aan de gemeente zelf toekomt (zoals vermeld in artikel 33 van de GAS-wet). De uitvoering van deze praktijk zou dan tot specifiek gemeentelijk begrotingsbeleid kunnen leiden waarin GAS-inbreuken (en meer bepaald het opleggen van een administratieve boete) zouden kunnen worden beschouwd als een manier om de financiële moeilijkheden waarmee sommige gemeenten te kampen hebben te helpen oplossen. Het risico bestaat dus dat het prioritair behandelen van gevallen die financieel voordelig zijn voor de gemeenten, eveneens een negatieve impact heeft op het toepassen van alternatieve maatregelen omdat ze door

⁶⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013122103&table_name=wet

⁶⁷ We kunnen ons eveneens afvragen wat er gebeurt in gevallen waarin de gemeentelijke overheden als pleger van de inbreuk betrokken zijn, bijvoorbeeld als die is gepleegd door een werknemer van de gemeente in de uitoefening van zijn of haar functie.

de sanctionerend ambtenaren naar de achtergrond worden geschoven (deze kwestie zal ook verder worden uitgewerkt in punt 4.2).

Zijn de onpartijdigheid en onafhankelijkheid die de wetgever verlangt dan niet meer dan een vrome wens? Zou er geen specifiek kader moeten komen voor sanctionerend ambtenaren, zoals dat bijvoorbeeld geldt voor preventieadviseurs⁶⁸ (Wautelet, 2017)? Het inschakelen van provinciale sanctionerend ambtenaren lijkt *a priori* een betere garantie te zijn voor onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Zou deze optiek veralgemeend moeten worden? Een provinciaal sanctionerend ambtenaar staat buiten de gemeente, wat zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid zowel naar de bevolking als naar de gemeentelijke overheid toe ten goede komt (Activiteitenverslag over de GAS, Provincie Luik, 2018). Veel gemeenten schakelen trouwens reeds deze provinciale ambtenaar in. De voor- en nadelen van het inschakelen van een gemeentelijke of provinciale sanctionerend ambtenaar zouden nader moeten worden bestudeerd om een beter inzicht te krijgen in de vrijheid die gemeentelijke sanctionerend ambtenaren krijgen bij het behandelen van hun verschillende dossiers en de manier waarop ze erop reageren.

Ten slotte blijkt uit onze resultaten dat plaatselijke bemiddeling een gunstig alternatief is in dossiers waarin een natuurlijk persoon als slachtoffer te identificeren is en het slachtoffer een personeelslid van een overheidsdienst blijkt te zijn (bijvoorbeeld een politieagent of een gemeenschapswacht), of zelfs wanneer het slachtoffer een rechtspersoon is, bijvoorbeeld een gemeente. In de loop der jaren heeft zich een heel netwerk van vertegenwoordigers van deze slachtoffers gevormd en sommige bemiddelaars doen daarop een beroep wanneer dit soort slachtoffers in een dossier betrokken is. Het gaat in zekere zin om het instellen van een "symbolisch slachtoffer" met als functie het vertegenwoordigen van de benadeelde overheidsdienst (de Buisseret, 2014, 82). In die gevallen maakt plaatselijke bemiddeling een dialoog tussen overtreder en gemeentelijke vertegenwoordigers mogelijk, waardoor die plaatselijke bemiddeling dan een opvoedende rol kan spelen. De gemeentelijke vertegenwoordiger maakt het, als deskundige op zijn gebied, mogelijk de burger te informeren en verantwoordelijker te maken door duidelijk te maken welke gevolgen het gepleegde feit heeft. In deze situatie kan bemiddeling dus een probleemoplossend instrument zijn dat ruimte schept voor overleg, waardoor de verschillende partijen toelichting kunnen geven bij de praktische en soms onzichtbare gevolgen van de gepleegde feiten, maar ook geïnformeerd kunnen worden over de wet, die de overtreders niet altijd kennen. Toch dient men aandachtig te zijn voor de gevolgen die verbonden zouden kunnen zijn aan het werken met dat symbolisch slachtoffer, meer bepaald voor de overtreder, die in het bemiddelingsproces dan geconfronteerd zou worden met twee personen (de bemiddelaar en het symbolisch slachtoffer) van dezelfde administratie (de Buisseret, 2014, 82).

⁶⁸"De preventieadviseurs vervullen hun opdracht in volledige onafhankelijkheid ten opzichte van de werkgever en de werknemers. Zij mogen geen nadeel ondervinden van hun activiteiten als preventieadviseur. Er worden garanties ingebouwd om die onafhankelijkheid te vrijwaren. 1. Alleen al de structuur van de interne dienst biedt waarborgen op het stuk van de onafhankelijkheid. Immers, de preventieadviseur die belast is met de leiding van de interne dienst ressorteert rechtstreeks onder de verantwoordelijke voor het dagelijkse bestuur van de onderneming of de instelling. Een gelijkaardige regel bestaat voor de preventieadviseurs die belast zijn met de leiding van een afdeling van de interne dienst. 2. Bij meningsverschillen over de daadwerkelijkheid van die onafhankelijkheid wordt het conflict op verzoek van de preventieadviseur, de werkgever of de werknemers voorgelegd aan de met het toezicht belaste ambtenaar." (<https://werk.belgie.be/nl/themas/welzijn-op-het-werk/organisatorische-structuren/de-preventieadviseur/statuut-van-de>)

4.2. De werklast van de actoren in het bemiddelingsproces

Het begrip werklast is tegelijk vaag en meerduidig (Leplat, 1977). Wij gebruiken het hier hoofdzakelijk om te verwijzen naar de hoeveelheid dossiers die de bij het GAS-bemiddelingsproces betrokken actoren moeten behandelen. We benaderen deze werklast dus niet of nauwelijks vanuit een organisatorische invalshoek, die de last bijvoorbeeld zou willen meten, of vanuit een individuele invalshoek, die een aanzet zou vormen om de psychologische of fysiologische effecten op de werknemers te begrijpen. Onze analyses hebben meer te maken met vragen over de mate waarin de bestudeerde actoren dossiers aangevoerd krijgen⁶⁹. Een eerste vaststelling is: hoewel het hier over administratief optreden gaat, valt een gelijkenis waar te nemen met het strafrechtelijk optreden. Aan de hand van heel wat onderzoekswerk is immers vastgesteld in welke mate strafvervolgning gebeurt doordat de verschillende actoren, in wat men een strafrechtelijke keten zou kunnen noemen, na elkaar optreden en de dossiers opeenvolgend van de ene aan de andere worden doorgegeven. Wanneer een zaak in de onderzoeksfase komt, wendt het parket zich tot de onderzoeksrechter, de gerechtsassistent wendt zich tot de probatiedirectie wanneer een werkstraf niet uitgevoerd wordt, enz. (Kaminski, 2015; 46) (Jonckheere, 2016, 1304), zoals de sanctionerend ambtenaar zich tot de bemiddelaar wendt. Zo wordt een soort filtersysteem georganiseerd waarmee de hoeveelheid dossiers waarmee elke interveniënt belast wordt, geregeld kan worden. Centraal in dit systeem zijn formele of informele regelingen te zien, waarover wij het zullen hebben, waarbij wij in het bijzonder zullen wijzen op het bestaan van krachtverhoudingen die tijdens onze analyses aan het licht zijn gekomen.

Voor de analyse van dit thema zijn drie invalshoeken gekozen: die van de bemiddelaars (4.2.1), die van de sanctionerend ambtenaren (4.2.2) en ten slotte die van het parket (4.2.3).

4.2.1. De werklast vanuit het oogpunt van de bemiddelaars

De werklast van de bemiddelaars, dat wil zeggen de hoeveelheid dossiers die zij moeten behandelen, hangt voornamelijk af van de sanctionerend ambtenaren, aangezien zij de enigen zijn die de bemiddelaars wettelijk dossiers kunnen toevertrouwen. Zij zijn dan ook de voornaamste aanvoerbron van de bemiddelaars. In welke mate dossiers van de enen naar de anderen gaan, hangt hoofdzakelijk van twee reeksen factoren af. Een eerste reeks factoren heeft te maken met wat sanctionerend ambtenaren en de bemiddelaars met wie zij samenwerken met elkaar delen (of niet) (a). Een tweede reeks factoren heeft te maken met de kenmerken van de dossiers die naar administratieve sancties worden verwezen (b).

- a) De relaties die bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren met elkaar onderhouden

Bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren kennen elkaar niet altijd. Er kan een fysieke afstand bestaan tussen hun kantoren, maar net zo goed kunnen ze naast elkaar aan het werk zijn. Soms zijn er tussen hen hiërarchische relaties in het leven geroepen, maar dat kan ook niet het geval zijn. Deze

⁶⁹ Het begrip dossier zou in de toekomst aan een bijzondere analyse moeten onderworpen worden. Dossiers van bemiddelaars zijn geen gerechtelijke dossiers, zoals die waarmee rechtbanken te maken hebben, maar er worden wel gelijkaardige documenten verzameld, zoals door de politiediensten opgestelde processen-verbaal. Zij dragen aldus bij tot de vorming van een beeld van de overtreder die administratief moet worden gesanctioneerd. Het gebruik dat van deze dossiers gemaakt wordt zou dus eveneens een aanknopingspunt kunnen vormen om de activiteiten van de bemiddelaars in al hun nuances te vatten.

contextuele elementen zijn van wezenlijk belang om de bijzonderheden die op het terrein te zien zijn te begrijpen. De relaties die zij onderhouden, de waarden die zij delen of de overeenkomsten die hun perceptie van bemiddeling kenmerken, hebben immers gevolgen voor de dossiers die zij aan elkaar meedelen.

Wij bekijken die relaties vanuit twee hoeken: communicatie en samenwerking. Communicatie, dat is iets aan iemand meedelen⁷⁰. Het bestaan van formele en/of informele communicatiekanalen is dus essentieel voor een vlotte overdracht van de informatie die noodzakelijk is voor het werk van de bemiddelaars. Samenwerking houdt in dat beide actoren aan hetzelfde bemiddelingsproces deelnemen. Ze is niet vanzelfsprekend. Elke actor heeft zijn eigen werklogica en is zich er niet altijd van bewust deel te nemen aan iets collectiefs door de taken die hij of zij individueel uitvoert. Dit is in het bijzonder vast te stellen wanneer de taken gesegmenteerd zijn, zoals in deze context het geval is⁷¹. In het algemeen hebben wij vastgesteld dat als de communicatie doeltreffend is en de samenwerking goed, de bemiddelaars een gestage stroom van zaken zullen hebben. Als de communicatie echter gebrekkig is en/of de samenwerking lastiger verloopt, zal dat voelbaar zijn aan het aantal dossiers – dat zal lager liggen. De relaties tussen de verschillende actoren in de procedure is trouwens een thema dat in het volgende hoofdstuk (4.3) aan de orde komt en verder wordt uitgewerkt.

Het toespelen van dossiers aan de bemiddelaars hangt ook af van de waarden (opgevat in de gewone betekenis, d.w.z. wat als rechtvaardig, goed, juist... wordt beschouwd) die het werk van de sanctionerend ambtenaren sturen: hun belangstelling, hun geloof in de positieve effecten van bemiddeling en wat zij zich bij bemiddeling voorstellen spelen hierbij een cruciale rol. Als zij overtuigd zijn van de gunstige effecten van bemiddeling, zullen zij geneigd zijn er regelmatig gebruik van te maken. Vinden ze dit proces daarentegen niet zo interessant en zien zij er het nut niet van in (voor de samenleving, voor het slachtoffer, of zelfs voorde dader...), zullen zij geen beroep doen op bemiddelaars. Ook als de werkvisies van de bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar elkaar vinden op een eerder sanctionerend niveau, zou de bemiddelaar een regelmatige toevoer van dossiers kunnen krijgen. Ook al hebben herstelrechtelijke maatregelen, waaronder bemiddeling, een primair herstellend doel, toch zijn sommige voorstanders van dit model het erover eens dat een soms eerder sanctionerende/bestrafende reactie dit herstel eveneens kan bevorderen, bijvoorbeeld in het geval van gemeenschapsdienst (Lemonne, 2016).

b) De eigenschappen van het dossier

Net als een strafrechtelijke reactie is een administratieve reactie op een inbreuk bedoeld om niet alleen rekening te houden met het gepleegde feit maar ook met de pleger ervan. De sanctionerende ambtenaar let derhalve op deze twee elementen alvorens een dossier naar bemiddeling te sturen.

Uit onze waarnemingen op het terrein blijkt dat men inziet dat bemiddeling niet aan de hele bevolking kan worden aangeboden. De aanwezigheid van bepaalde criteria is van belang. De sanctionerend ambtenaar zal dan ook nagaan of de betrokkene de feiten erkent, of hij met het bemiddelingsproces

⁷⁰ Volgens het woordenschatportaal van het Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), geraadpleegd op 19 november 2020.

⁷¹ Over de taakfragmentatie en hoe moeilijk het is vanuit sterk opgesplitste individuele taken zicht te hebben op het collectieve: zie het onderzoek daarover in het kader van het strafrecht (Kaminski, 2015; Mahieu, 2018).

heeft ingestemd, of hij zich in een van de landstalen kan uitdrukken, of hij over middelen beschikt om een administratieve boete te betalen en of bemiddeling een gebrek aan middelen kan compenseren.

De aard van de inbreuk en het (veronderstelde) nut van bemiddeling sturen de sanctionerend ambtenaar eveneens bij het verwijzen van het dossier. Wij hebben geconstateerd dat veel sanctionerend ambtenaren bepaalde criteria hanteren om te oordelen of in bepaalde gevallen het activeren van het bemiddelingsproces een wenselijk alternatief kan zijn voor het opleggen van een boete: er is een slachtoffer bekend, een herstelmaatregel kan worden overwogen (herstellen van een omheining, snoeien van een haag, schoonmaken van een slecht onderhouden stuk grond, ...), een conflict tussen personen ligt aan de basis van het sanctioneerbare feit of er speelt er een rol in (burenruzie bijvoorbeeld), recidive zou kunnen worden voorkomen en het proces zou het aldus mogelijk maken de levenskwaliteit in de gemeenschap te verbeteren, of de overtreder wenst zelf uitdrukkelijk deel te nemen aan een bemiddelingsproces en erkent de feiten. Anderzijds hebben wij ook vastgesteld dat er factoren zijn die bemiddeling zonder meer in de weg staan, zoals het plegen van ernstig bevonden feiten, het mislukken van een bemiddelingsproces dat in het kader van een vroeger dossier is ingeleid, of het ontbreken van instemming of zelfs eenvoudigweg het uitblijven van een reactie vanwege een meerderjarige overtreder⁷².

Een ander aspect van de werklast dat hier in aanmerking moet worden genomen, zijn de kosten die dit werk vertegenwoordigt voor degenen die het uitvoeren of laten uitvoeren. Wij constateren immers bij de actoren op het terrein een bereidheid om de bemiddelingsprocedure alleen te starten als ze alle kans van slagen heeft, om niet de indruk te hebben tijd te hebben verloren aan een procedure die *in fine* ongeschikt blijkt te zijn. Elk voorgelegd dossier brengt namelijk heel wat tijdrovende administratieve taken met zich mee voor de bemiddelaar, die het gevoel kan hebben nodeloos tijd te hebben verloren indien hij of zij van mening is dat de verwijzing van het dossier naar bemiddeling niet op zijn plaats was. Ook kan de bemiddelaar met lede ogen aanzien hoe het mislukken van de bemiddeling een onnodige smet werpt op de jaarlijkse statistieken die hij moet produceren⁷³. Het doorverwijzen van de "goede" gevallen naar bemiddeling wordt ook bijzonder belangrijk geacht in het licht van de andere taken die aan de bemiddelaars zijn toevertrouwd qua preventiebeleid in de gemeenten waarvoor zij werken. Dit heeft waarschijnlijk eveneens een invloed op de houding en de motivatie van de bemiddelaars bij het beheer van hun dossiers.

Om de aldus opgevatte werklast te verminderen, hebben sommige bemiddelaars, in samenwerking met hun sanctionerend ambtenaar, een lijst opgesteld van inbreuken die automatisch naar bemiddeling worden doorverwezen. Over deze praktijk is discussie binnen de verschillende actoren die wij hebben ontmoet. Hij is met name bedoeld om problemen over de richting die een dossier uit moet tegen te gaan, om tijd te winnen voor zowel de sanctionerend ambtenaren als de bemiddelaars, om de bemiddelaars onafhankelijker te maken en tegelijk het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingen (met nieuwe gemeenten of met gemeenten die momenteel niet ontvankelijk zijn of

⁷² Zoals bekend is de bemiddeling verplicht voor minderjarigen.

⁷³ Dit soort bedenkingen vergt een zekere waakzaamheid, want het is niet ondenkbaar dat er, naar het voorbeeld van wat in Frankrijk binnen het parket en de politie is gebeurd om het aantal seponeringen te verminderen, praktijken ontstaan waarbij de selectie van dossiers uitsluitend gebeurt op basis van het streven naar een zo hoog mogelijk slagingspercentage (Lenoir, Gautron, 2014).

niet meewerken⁷⁴ bijvoorbeeld) te genereren en te vereenvoudigen, en ten slotte om het invoeren van een systematischer procedure te bevorderen. Als reactie op deze elementen die pleiten voor het opstellen van een beperkende lijst van inbreuken die een beroep op het bemiddelingsproces toelaten, worden allerlei tegenargumenten aangevoerd over het verlies van vrijheid dat zo'n lijst voor de verschillende actoren met zich meebrengt, over de impact die ze kan hebben op de samenwerking met sanctionerend ambtenaren (met name minder contacten), over het gebrek aan individualisering van de administratieve actie naar gelang van de context, enz. Op te merken valt dat er ook in het strafrecht lijsten van inbreuken bestaan die van rechtswege leiden tot bepaalde procedures of regelingen. Daarover is sprake geweest in verband met voorlopige hechtenis (Jonckheere en Maes, 2011)⁷⁵.

4.2.2. De werklust vanuit het oogpunt van de sanctionerend ambtenaren

Het aantal zaken dat sanctionerend ambtenaren in het kader van de GAS-wet moeten behandelen, hangt eveneens af van de instanties die met hun interventie voorafgaan aan die van de sanctionerend ambtenaren, voornamelijk de politie. Het politiewerk stoelt op het opstellen van processen-verbaal, in dit geval GAS-pv's. Het aantal opgestelde processen-verbaal maar ook de organisatie van de politiediensten en de beperkingen die op deze organisatie wegen (onderbezetting, herstructurering...) hebben een invloed op het aantal opgestelde processen-verbaal en bijgevolg op de werklust van de sanctionerend ambtenaren. Hun werklust hangt eveneens af van de geldende protocolakkoorden die bepalen welke gemengde inbreuken rechtstreeks naar de sanctionerend ambtenaren gaan en door hen worden afgehandeld. De invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure heeft het werk van de sanctionerend ambtenaren trouwens ingrijpend veranderd qua bijkomende werklust (die als aanzienlijk wordt omschreven). Die invoering heeft met name geleid tot herstructureringen van hun dienst door de aanwerving van nieuw personeel om de toegenomen stroom van dossiers op te vangen. Op Santa Isabel bijvoorbeeld is het aantal behandelde dossiers in twee jaar tijd (2016-2018) verachtvoudigd (van 1.500 "zuivere" GAS-dossiers tot 8.500 GAS-dossiers voor alle domeinen samen⁷⁶). Op Majuro is het aantal dossiers van 150 tot 200 per jaar gestegen tot 4.500, inclusief gemengde inbreuken en parkeerovertradingen.

Een normatieve verandering heeft aldus geleid tot een toename van de politieactiviteit in het kader van de GAS, een toename van het aantal behandelde dossiers en een overbelasting van de sanctionerend ambtenaren. Dat was blijkbaar niet voorzien op politiek niveau, waardoor de politie en administratie zich moesten aanpassen⁷⁷. Nochtans kon de concrete toepassing van de GAS niet anders

⁷⁴ Volgens Lambert (2015) komt de behandeling van bepaalde inbreuken door gemeenten neer op "*verkapt strafrecht*". De GAS-procedure voert een ongelijke behandeling in, afhankelijk van de aantijgingen en van de reacties daarop en van de ingeleide procedures. Zo betreurt deze auteur dat een niet te verwaarlozen aantal gemeenten besloten heeft geen gebruik te maken van bemiddelingsprocedures of ze amper toepassen als zij ze wel toelaten. De redenen daarvoor zouden moeten worden onderzocht om deze praktijk beter te begrijpen.

⁷⁵ Het zou interessant zijn meer vragen te stellen bij deze beperkende praktijk van het toepassingsgebied van de GAS-wet, door de actoren zelf, terwijl de wetgever die keuze niet heeft gelaten. De praktijk roept vragen op, meer bepaald qua gelijkheid van de burgers en qua wettelijkheid, hoewel er in het kader van de GAS-procedure geen subjectief recht op bemiddeling bestaat.

⁷⁶ Zogeheten "zuivere" administratieve sancties slaan op wangedrag dat volgens de wet op geen enkele manier een strafrechtelijke inbreuk vormt. Administratieve sancties voor alle domeinen samen omvatten zowel de "zuivere" GAS als de gemengde inbreuken (inbreuken waarvoor geen strafrechtelijke vervolging is ingesteld).

⁷⁷ Het niet anticiperen op de hervormingen die zijn ingevoerd in het domein van de justitie (waartoe, dunkt ons, de administratieve sancties behoren als ze in ruime zin worden opgevat) is een probleem dat voortdurend aan de kaak wordt

dan leiden tot een toename van de werklast van andere actoren, door de verschuiving van het strafrechtelijke naar het administratieve. Wat ook effectief gebeurd is. De toename van de werklast was trouwens voorspeld door de actoren zelf, die nog meer toename voorzien (zie o.a. het GAS-activiteitenverslag van de provincie Luik, 2018). Bijgevolg heeft de aanzienlijke toename van het aantal dossiers geleid tot een beleid om prioriteiten te stellen bij de behandeling ervan. Een van de criteria bij de keuze van prioriteiten werd omschreven als gekoppeld aan het financiële gewicht van de dossiers, onder verstaan de dossiers die de gemeenten financiële middelen opleveren, zoals dossiers in verband overtreedingen tegen stilstaan en parkeren. Dit prioriteringsbeleid heeft een negatief effect op de behandeling van andere dossiers die als ingewikkeld, tijdrovend en financieel minder voordelig worden beschouwd. Dat verhoogt het aantal dossiers dat door sanctionerend ambtenaren wordt geseponneerd en heeft een negatieve impact op de toepassing van alternatieve maatregelen zoals bemiddeling. Zo merken we op dat het overheidsoptreden van steden en gemeenten niet louter wordt geleid door het handhaven van de orde en het bestrijden van wangedrag als doelstellingen, maar dat ook economische belangen en budgettaire beperkingen een rol spelen. Dit probleem van zelffinanciering door gemeenten is hierboven al genoemd en door andere auteurs belicht (o.a. Lambert, 2015). Bovendien gebeurt dit stellen van prioriteiten onder druk van tijdgebrek als gevolg van de toename van het aantal dossiers, maar ook wegens de combinatie van functies die bepaalde gemeentelijke sanctionerend ambtenaren uitoefenen door tegelijk sanctionerend ambtenaar en gemeentesecretaris, algemeen directeur of iets anders te zijn. Zij zijn dus slechts gedurende een (klein) deel van hun tijd beschikbaar voor deze functie. Er bestaat inderdaad een grote verscheidenheid aan procedures voor het aanstellen van en de toewijzing van taken aan de sanctionerend ambtenaren. Een kadaster voor het beroep zou zeer nuttig zijn om deze situaties met meervoudige functies, de verscheidenheid qua opdrachten (gemeentelijk, voor meer dan één gemeente, provinciaal...) maar ook qua tijd die aan de uitoefening van de functie wordt besteed (deeltijds, voltijds) te objectiveren. Aangezien de beroepsidentiteit van de sanctionerend ambtenaar voor sommigen slechts gedeeltelijk en voor bijkomend is, heeft dit een negatieve impact op hun zichtbaarheid, op de media-aandacht voor hun functie en hun erkenning in vergelijking met de andere actoren in de procedure.

De aanzienlijke toename van de werklast zou ook kunnen worden aangepakt door een lijst in te voeren met inbreuken die automatisch rechtstreeks naar bemiddeling verwezen worden. Uit onze resultaten blijkt dat deze praktijk in verschillende gemeenten reeds gehanteerd wordt, terwijl andere zich terughoudend opstellen. Het grootste nadeel van deze praktijk is dat de sanctionerend ambtenaren daardoor minder vrijheid hebben om op elk dossier geïndividualiseerd en omstandig in te spelen. Elke situatie omvat immers eigenheden waarmee de sanctionerend ambtenaren bij het nemen van hun beslissing rekening dienen te houden. Bovendien zou deze automatische doorverwijzing een gedeeld beroepsgeheim en een nauwe samenwerking tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars kunnen doen veronderstellen. Als die samenwerking niet optimaal is, zou dat het behandelen van sommige dossiers kunnen bemoeilijken. Het hanteren van een dergelijke praktijk maakt het echter mogelijk dossiers waarin een slachtoffer bekend is en/of waarin nadeel is geleden, te identificeren en rechtstreeks door te verwijzen naar de bemiddelaars. In die zin bespaart deze praktijk tijd voor de sanctionerend ambtenaren en draagt hij bij tot de correcte verwijzing van dossiers. We kunnen hem trouwens vergelijken met het systeem dat reeds door het parket wordt gebruikt bij zijn samenwerking

gesteld, omdat het de instellingen destabiliseert en beroepsbeoefenaars dwingt tot kunst- en vliegwerk om aan de verwachtingen te voldoen (o.a. Schoenaers *et al.*, 2018).

met de sanctionerend ambtenaren via het opstellen van protocolakkoorden over de inbreuken die rechtstreeks naar de sanctionerend ambtenaren worden verwezen, wat het eveneens mogelijk maakt de strijd aan te binden met een seponeringsbeleid. In sommige gemeenten is deze gesystematiseerde procedure dan ook reeds ingevoerd na besprekingen met hun respectieve bemiddelaars. Er zijn specifieke lijsten uitgewerkt om bepaalde types van inbreuken automatisch te verwijzen. Deze lijsten zijn onderhevig aan plaatselijke verschillen. Zodra een proces-verbaal binnen deze categorieën valt, wordt het automatisch naar bemiddeling verwezen, gewoonlijk door administratief personeel dat belast is met ontvangst en kennisgeving van de processen-verbaal. De sanctionerend ambtenaren worden dan slechts bondig geïnformeerd over de afloop van het dossier: welslagen of mislukking van de bemiddeling (in welk geval zij alsnog een boete moeten opleggen). Deze praktijk blijkt eveneens doeltreffend in het beperken van de impact van beoordelingsfouten die toe te schrijven zijn aan kenmerken van de overtreders (naam, adres, geslacht), aan het relaas van de verbaliserende agent of gewoonweg aan het tijdstip van de dag (beslissingsmoeheid verhoogt het intolerantieniveau).

4.2.3. De werklast vanuit het oogpunt van het parket

Wij herinneren eraan dat een van de redenen voor het invoeren van GAS de overbelasting van het parket was. Aangezien deze overbelasting veeleer structureel dan conjunctureel was, moest de invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure het parket eveneens ontlasten van een deel van zijn dossiers. De werklast van het parket is dus lichter geworden door de invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure.

Dat voordeel gaat echter hand in hand met de kwaliteiten en de bekwaamheden van de sanctionerend ambtenaren bij het verdere beheer van de dossiers die hun worden toegezonden. Het behandelen van wangedrag en kleine inbreuken waarvoor een GAS geldt, stoelt immers op de professionele competenties van de sanctionerend ambtenaren. Zij moeten voor ieder dossier een reactie voorstellen die geschikt wordt bevonden om het gevoel van straffeloosheid te bestrijden via een justitie die dicht bij de burger staat en die de bevordering van het samen leven mogelijk maakt. Indien de sanctionerend ambtenaar niet aan deze verwachting voldoet, zullen de doelstellingen die tot de institutionalisering ervan hebben geleid, niet worden gehaald. Dit moet worden benadrukt in een context waarin het invoeren van de GAS, door de behandeling van deze dossiers over te brengen van het gerechtelijke naar het administratieve, het uiteindelijk mogelijk heeft gemaakt om het strafrechtelijke net groter te maken door wangedrag of kleine inbreuken te beteugelen die voorheen bij het parket werden geseponneerd, wat heeft geleid tot een vergroting van de controle die op de burger wordt uitgeoefend (Lemonne, 2016). De invoering van dit systeem is dus gebaseerd op een repressieve logica die niet ver afstaat van die van het gerechtelijk systeem waar de behoefte aan een snelle en doeltreffende respons voorrang heeft op de nood aan rechtspraak (Lambert, 2015). Bovendien opent deze praktijk nieuwe sanctiemogelijkheden (administratieve geldboete of bemiddeling) voor feiten waarvoor voordien een mogelijke strafrechtelijke sanctie bestond (vooral voor gemengde inbreuken). Deze nieuwe mogelijkheden om op inbreuken te reageren onderscheiden zich niet alleen van de klassieke strafrechtspleging, ze vergroten ook de reactiemogelijkheden van het gerechtelijk werkveld (Lemonne, 2016) zonder de financiering of het personeel daarvan uit te breiden (Wautelet, 2017).

Wij stellen evenwel vast dat in sommige gerechtelijke arrondissementen, in het bijzonder waar een GAS-magistraat is aangesteld, de positieve impact van de GAS op de werklust van het parket zo goed als nihil is, vooral wanneer dat parket bepaalde inbreuken automatisch seponereert, aangezien die inbreuken dan nooit bij de referentiemagistraat terechtkomen. In de praktijk bezorgt deze manier van werken hun zelfs enkele dossiers extra wanneer zij besluiten ze uit de GAS-procedure te verwijderen, om diverse redenen (*non bis in idem*⁷⁸ beginsel, recidivisme bij de overtreder, ...) Aangezien het parket altijd de mogelijkheid heeft om een blik te werpen op dossiers die in GAS-verband worden behandeld (met name in het kader van gemengde inbreuken) en aangezien de beslissing van het parket altijd voorrang heeft op die van de sanctionerend ambtenaren, lijkt de bevoegdheidsverdeling tussen de gerechtelijke en administratieve actoren enigszins in de war te geraken (*Ibid.*, 2017)...

4.3. De professionele relaties tussen de actoren

Wie ergens werkt, zorgt er best voor positieve beroepsrelaties aan te knopen en te ontwikkelen. Daar wordt trouwens grote waarde aan toegekend en ze blijven de norm als het over functionele intermenselijke relaties gaat. Ze worden voornamelijk bepaald door hun eigenschappen en door de specialisaties waarvan elke professionele speler blijk geeft naar gelang van zijn statuut, de positie die hij bekleedt en de rol die hem is toebedeeld binnen het systeem waarin hij werkt. Volgens Salomé (2009) zijn deze functionele beroepsrelaties opgebouwd rond de begrippen kennis-, waarmee hoofdzakelijk technische en theoretische kennis, het bezit en de beheersing van informatie worden bedoeld-, en knowhow-, waarbij het gaat om leren, vaardigheden, ervaringen of technische competenties. Neemt men zelfontplooiing als uitgangspunt, dan stemt dit overeen met de ontwikkeling van de identiteit op sociaal gebied, zoals vermeld door Molinier en Dejours (1994). De eigenlijke betekenis van communicatie behelst weliswaar het gemeenschappelijk maken, maar het loont de moeite in te gaan op de factoren die een invloed hebben op deze deling, teneinde de dynamiek die de relaties tussen beroepsbeoefenaren met verschillende functies beheerst, te belichten en beter te begrijpen. Deze verschillende factoren kunnen bevorderend of belemmerend werken bij het tot stand brengen van functionele relaties. Zij hangen af van contextuele elementen die te maken hebben met de werkomgeving (ter beschikking gestelde middelen, werkorganisatie, infrastructuur, enz.) maar ook van veeleer subjectieve eigenschappen zoals het menselijke aspect en de eigenheden van elke werknemer (temperament, verhouding tot het gezag, beroepswaarden, enz.).

De relaties tussen de verschillende actoren in de GAS-procedure zijn dus een kwestie die uitermate divers is qua samenwerkingsdynamiek maar ook qua plaatselijke en subjectieve/menselijke praktijken. Deze bevorderende en belemmerende variabelen komen aan bod in een eerste punt over de samenwerking tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars (4.3.1). Vervolgens gaat het over de samenwerking tussen sanctionerend ambtenaren en parketmagistraten (4.2.2) en tussen bemiddelaars en parketmagistraten (4.2.3). Algemeen gesproken benadrukken wij dat de beroepsrelaties ook worden getekend door hiërarchische verhoudingen die de krachtverhoudingen tussen bepaalde werknemers beheersen, afhankelijk van hun functie. Deze gezagsverhoudingen verklaren ongetwijfeld de tegenstrijdige standpunten die wij hebben verzameld over de relaties die de verschillende actoren bij het bemiddelingsproces onderhouden, in het bijzonder naar gelang van

⁷⁸ *Non bis in idem* is een beginsel dat in dit geval de cumulatie van strafrechtelijke en administratieve sancties verbiedt, wanneer de administratieve over strafrechtelijke materie gaan.

de gebruikte manier om de gegevens te verzamelen (interviews met één betrokkene afzonderlijk of een discussiegroep met meerdere actoren).

4.3.1. Samenwerkingsvormen tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars

De taken die een samenwerking tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars impliceren, betreffen het uitwisselen van informatie over specifieke dossiers, over problemen bij de uitvoering van een maatregel, over een nood aan bijkomende informatie over de gevolgen van een rapport, aanvullende informatie over de overtreder of het slachtoffer om een beter beeld te krijgen van de situatie, een adreswijziging, of om de verjaringstermijn in het oog te houden. Het voordeel van deze samenwerking is hoofdzakelijk dat de antwoorden elkaar aanvullen dankzij het ingevoerde stelsel van de administratieve sancties. Zo worden bilateraal constructieve gegevens meegedeeld zodat kan worden gereageerd op een wijze die gepast en in het algemeen belang is. Wij zullen hierna voorbeelden geven van goede en minder goede praktijken ter zake, om de dynamiek van de relatie tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars beter te vatten.

- a) Factoren die de relaties tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars vergemakkelijken

Goede relaties tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren worden in de hand gewerkt doordat zij zich geografisch in elkaars buurt bevinden, wat meer informele contacten mogelijk maakt en waardoor zij elkaar vaker tegen het lijf lopen in de wandelgangen; dat maakt de bemiddelaar zichtbaarder. Deze geografische nabijheid is gunstig om tot een gemeenschappelijke visie te komen tussen deze twee actoren, wat de dagelijkse samenwerking vergemakkelijkt met inachtneming van de onafhankelijkheid en het beroepsgeheim die in principe met bemiddelingsfuncties gepaard gaan⁷⁹. Goede contacten tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars maken veel mogelijk: constructieve bilaterale uitwisselingen, voortdurend nadenken over hun respectieve praktijken, uitwisseling van meningen en raadgevingen, maar ook vlotte gesprekken over ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving die het delen van ervaringen bevorderen, soms zelfs terreinervaringen aangezien sanctionerend ambtenaren in een aantal gevallen vroeger bemiddelaars zijn geweest.

Goede relaties worden eveneens bevorderd door de belangstelling en de overtuiging van de sanctionerend ambtenaren met betrekking tot de gunstige effecten van bemiddeling, of wanneer beide actoren een gemeenschappelijke werkvisie, een nauw aansluitende professionele identiteit hebben, hun functies min of meer op dezelfde manier zien en hetzelfde doel nastreven (ongeacht of dit nu meer neigt naar sanctionering dan wel naar het alternatief/schadeloosstelling/herstel). Zo kunnen we wijzen op de belangstelling van meerdere sanctionerend ambtenaren voor het voorstellen van bemiddeling in dossiers waarin de vermeende dader de feiten betwist. In dit geval weegt het aspect dialoog, overleg en werken aan relaties, dat inherent is aan bemiddeling, zwaarder dan het repressieve aspect en heeft het zijn plaats in een "zuiverend, afleidend en procesgericht herstelmodel" van de bemiddeling, zoals ontwikkeld door Lemonne (2016). Vanuit dit perspectief is het vooral het engagement van de partijen voor het bemiddelingsproces dat de hoop op een adequate oplossing wettigt en het mogelijk maakt te streven naar genoegdoening via de wisselwerking en de uitwisseling

⁷⁹ Het zou interessant zijn dieper te graven rond de toepassing van de algemene beginselen van het beroepsgeheim op plaatselijke bemiddeling in het kader van GAS.

tussen de partijen (Lemonne & Claes, 2014). Een alternatieve gemeenschappelijke visie zal zich daarom meer toespitsen op bedaring en conflictoplossing, uitwisseling tussen de partijen, met de bedoeling de relaties tussen burgers tot bedaren te brengen, afstand en bezinning aan te moedigen maar ook recidive te voorkomen. Het voorkomen van recidive als doelstelling komt tot uiting in de goede en veelvuldige samenwerking tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren die een heldere procedure voor het behandelen van de dossiers doorvoeren via een gemeenschappelijke werkvisie die gericht is op het menselijke en alternatieve aspect van bemiddeling, zodat men in de buurt komt van een recht dat herstelt/genoegdoening geeft (Lemonne, 2007; Lemonne, 2016; Lemonne & Claes, 2014). Indien beide actoren daarentegen een veeleer sanctionerende/repressieve visie op de procedure hebben en bemiddeling als zodanig gebruiken, zullen de doelstellingen van de bemiddeling verschillen en meer gericht zijn op sanctioneren als reactie op de inbreuk, bijvoorbeeld door toepassing van bepaalde alternatieve maatregelen (werkstraf, gemeenschapsdienst).

Onze resultaten laten eveneens zien dat adequate samenwerking tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren te bereiken is via, uiteraard, de relatie met de sanctionerend ambtenaren, maar ook met alle andere actoren die bij de procedure betrokken zijn. Dit is werk dat tijd kost en vaak nogal wat beroering met zich meebrengt, maar het maakt de tenuitvoerlegging van een plaatselijk beleid voor het beheer van overlast en inbreuken wel makkelijker en het zorgt er ook voor dat de overheid reageert op een manier die gunstige gevolgen zal hebben voor het gemeenschapsleven, voor het letterlijk samen leven en voor het gevoel van straffeloosheid. Zoals reeds vermeld ontstaan het vertrouwen in en de belangstelling voor bemiddeling bij de sanctionerend ambtenaren uit een partnerschap rond een gemeenschappelijke visie die tot stand komt dankzij twee onontbeerlijke elementen: communicatie en vertrouwen. Werken aan een goede relatie en bemiddeling promoten maakt het mogelijk een degelijke samenwerking aan te gaan met de sanctionerend ambtenaren, die doorgaans nog andere functies hebben binnen de gemeentelijke administratie, zoals hoger uiteengezet. Dit zal het mogelijk maken dat de gemeente zich via de sanctionerend ambtenaren tot op zekere hoogte engageren voor de plaatselijke bemiddeling. Het werken aan die relatie kan tijdrovend lijken maar mag als zeer "rendabel" worden beschouwd, aangezien het zal zorgen voor een goede verstandhouding tussen de bemiddelaars en de sanctionerend ambtenaren, hetgeen het werk van de bemiddelaars en een als relevant beschouwde doorverwijzing van dossiers naar bemiddeling makkelijker maken. Zo zou er tussen de sanctionerend ambtenaren en de bemiddelaars een dialoog ontstaan over het verwijzen van bepaalde dossiers naar bemiddeling, wat ruimte voor onderhandeling of zelfs transactie opent en dat is voor beiden interessant qua manoeuvreerruimte. Onze resultaten leggen trouwens bloot dat de sanctionerend ambtenaren een tussenpositie innemen: zij staan tussen de gemeente en de bemiddelaars en treden zelfs op als woordvoerders van de gemeente naar de bemiddelaars toe, wat hun beslissingen ongetwijfeld een grotere legitimiteit verleent. In dit verband zou het interessant kunnen zijn de hiërarchie binnen de gemeentelijke overheid (burgemeester, gemeentesecretaris) te vragen naar wat zij zich voorstellen van de relaties die de sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars zouden moeten onderhouden, en naar de professionele positie en de legitimiteit van de tussenkomst die zij aan beiden toekennen.

In wat hierboven staat gaat het hoofdzakelijk om informele contacten tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars, maar er zijn gevallen waarin geformaliseerde overeenkomsten bestaan met het oog op een vlottere relatie. Dat is trouwens het geval in een aantal gemeenten waar de degelijke doorverwijzing van dossiers wordt verzekerd met behulp van een lijst van inbreuken die

automatisch naar bemiddeling gaan. Krijgen sanctionerend ambtenaren te maken met een inbreuk die op de lijst staat, dan weten zij dat zij het dossier naar bemiddeling kunnen sturen omdat bemiddelaars verwachten dergelijke dossiers te zullen ontvangen. Doorgaans wordt de lijst opgesteld door de bemiddelaars, in samenwerking met de sanctionerend ambtenaren, en is zij dus gebaseerd op een formele overeenkomst tussen hen. De procedure blijft niettemin vrij soepel aangezien afwijkingen mogelijk zijn op basis van de eigenschappen van bijzondere dossiers. Uit onze resultaten blijkt dat een zekere automatisering van de procedure (zoals in dit geval) leidt tot minder contacten tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars. Maar de actoren die deze werkwijze hanteren, ondervinden doorgaans geen moeilijkheden bij deze samenwerking, aangezien ze het resultaat is van formele overeenkomsten tussen de actoren. De productiviteit van de bemiddelaars neemt erdoor toe, wat ertoe bijdraagt zin te geven aan GAS aangezien het werk van de bemiddelaars centraal staat in de strijd tegen wangedrag.

Onze resultaten laten zien dat constructieve samenwerking tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren vergemakkelijkt wordt door nog een andere factor, namelijk de mate waarin laatstgenoemden rekening wensen te houden met het slachtoffer. Er kunnen dan meerdere praktijken groeien: prioritaire overdracht aan bemiddeling van elk dossier waarbij een slachtoffer bekend is of systematische informatie naar het slachtoffer toe. Hoewel deze manier van werken momenteel niet verplicht is, worden in meerdere gemeenten initiatieven ontwikkeld om het slachtoffer meer informatie te verstrekken. Hoe het systematisch informeren van het slachtoffer gebeurt, verschilt van gemeente tot gemeente: ofwel komt het rechtstreeks de sanctionerend ambtenaren toe, ofwel de bemiddelaars. In dat laatste geval lijkt het dan te gaan om een consensus tussen beide actoren. Uit onze bevindingen blijkt dus dat informatie aan en de plaats van het slachtoffer in de GAS-procedure twee belangrijke dimensies lijken te zijn in de ogen van de verschillende actoren. Een gemeenschappelijke opvatting over het noodzakelijk informeren van de slachtoffers wordt door de actoren dan ook onderstreept als een teken van goede samenwerking. Toch kan men zich afvragen of het informeren van het slachtoffer op zich volstaat om hem of haar een plaats in de bemiddelingsprocedure te geven. Zoals eerder reeds vermeld, zou specifiek op slachtoffers gericht onderzoek het mogelijk maken hen uitgebreider te bevragen over hun noden en verwachtingen ten aanzien van de bemiddelingsprocedure en/of de GAS-procedure in het algemeen, teneinde beter te begrijpen en te evalueren welke plaats zij in de toekomst zouden moeten krijgen.

Ten slotte zijn, afhankelijk van de beschikbaarheid en de bijkomende taken van de bemiddelaars, hun standpunt, hun waarnemingen of zelfs hun deelname aan het politieke leven van de stad of gemeente, bijvoorbeeld via hun preventietaken, stuk voor stuk elementen die eveneens de relaties met de sanctionerend ambtenaren vergemakkelijken, aangezien ze de erkenning en de legitimiteit van hun functie ten goede komen. We herinneren eraan dat meewerken aan het lokale beleid ter voorkoming van overlast behoort tot de functies die aan de bemiddelaars zijn toegewezen (zie koninklijk besluit van 28 januari 2014). Men zou dan ook verwachten dat de bemiddelaars, precies vanwege hun positie als waarnemers, regelmatig door de verschillende gemeentelijke instanties worden uitgenodigd om hun ervaringen toe te lichten en om vanuit hun bevindingen op het terrein rechtstreeks deel te nemen aan het uitwerken van beleid ter zake. De plaatselijke werkelijkheid varieert wat dat betreft en hangt af van de werklast van de bemiddelaars, die in een aantal gevallen doorgaans reeds als zwaar wordt beschouwd. Dit thema brengt ons als vanzelf bij het begrip erkenning op het werk, dat belangrijk is voor iedereen die een beroep uitoefent. Dit begrip, dat vooral in de arbeidspsychodynamica is

ontwikkeld, legt de nadruk op erkenning door anderen en op zelfopbouw via met name de identiteit die we op het sociale terrein ontwikkelen. Het werk van Gernet en Dejours (2009) benadrukt dat begrip trouwens: "Het valideren van arbeid door de erkenning vanwege anderen draagt in belangrijke mate bij tot het geven van zin aan de arbeid" (Gernet en Dejours, 2009, 31). In ons specifieke geval zou het deelnemen van de bemiddelaars aan het gemeentelijk leven door middel van verschillende activiteiten het ontstaan van deze onontbeerlijke erkenning in de hand kunnen werken en kunnen ondersteunen.

Ten slotte berusten goede relaties tussen de sanctionerend ambtenaren en de bemiddelaars eveneens op regelmatige bijeenkomsten en gedachtewisselingen, waarbij dan informatie wordt uitgewisseld over de afloop van de dossiers die beiden behandelen, bijvoorbeeld door de verschillende gevolgen die aan dossiers gegeven worden globaal in kaart te brengen. Evenzo zou de oprichting van overlegstructuren op lokaal en/of regionaal niveau kunnen bijdragen tot nauwere en regelmatigere relaties tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars, uiteraard mits de actoren bereid zijn daarin te investeren.

b) Factoren die de relaties tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars belemmeren

Anderzijds wijzen onze resultaten ook op een aantal factoren die een goede samenwerking tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren in de weg staan.

Wij hebben vaak bij de sanctionerend ambtenaren een gebrek aan tijd opgemerkt om specifieke dossiers te bespreken. Dit tijdgebrek kan het gevolg zijn van het feit dat sommige sanctionerend ambtenaren meerdere functies bekleden, zoals hierboven is uiteengezet, waardoor de bemiddelaars soms verstoken blijven van een contactpersoon. De gemeenten hebben momenteel namelijk de mogelijkheid om aan hun gemeentesecretaris of een ander personeelslid de functies van sanctionerend ambtenaar toe te vertrouwen voor het behandelen van een paar dossiers per jaar. Van deze mogelijkheid zou alleen gebruik mogen worden gemaakt door gemeenten die over voldoende personele middelen beschikken om het grote aantal te behandelen GAS-dossiers en de vragen om overleg daarover vanwege de bemiddelaars adequaat te kunnen afhandelen. Ons lijkt het toepassen van het gemeentelijk beleid inzake administratieve sancties een volwaardige taak en niet iets wat men erbij neemt. Ervan uitgaan dat de functies van een sanctionerend ambtenaar als bijkomend of zelfs bijkomstig kunnen worden beschouwd, is op zijn minst tekenend voor de (zeer) relatieve aandacht die gemeentelijke overheden hebben voor de uitvoering van het plaatselijk beteugelingsbeleid.

Sommige bemiddelaars betreuren bijgevolg dat ze geen contactpersoon hebben bij wie ze terecht zouden kunnen met hun bevindingen en hun behoeften in het kader van hun aanverwante taken. Deze vaststellingen wijzen eveneens op een zeker gebrek aan erkenning voor de functie van bemiddelaar, op een ontwaarding van hun taken, waardoor zij hun bevindingen, waarnemingen en ervaringen niet op legitieme wijze kunnen doorspelen aan andere gemeentelijke actoren. Terwijl erkenning essentieel is voor de opbouw van hun beroepsidentiteit en voor de zin die aan hun functie wordt gegeven, zoals hierboven uiteengezet (Gernet en Dejours, 2009). Als de bemiddelaars het ontbreken van een contactpersoon vaststellen, dan gaat dat hand in hand met een gebrek aan betrokkenheid van de gemeenten, voornamelijk als gevolg van te weinig middelen, informatie en tijd, wat dan weer te maken heeft met andere prioriteiten, aldus de deelnemers aan de studie. We zouden

ons evenwel kunnen afvragen of dit gebrek aan betrokkenheid van de gemeenten niet (eveneens) te wijten is aan een probleem met de toewijzing van de beschikbare middelen of het gevolg is van overheidsbeleid zoals het boven het gemeentelijk niveau wordt gevoerd. In dit specifieke geval zou het interessant zijn dit bovengemeentelijk niveau te bevragen om beter te begrijpen of en hoe met de middelenkwestie rekening is gehouden... Onze resultaten wijzen erop dat een gebrek aan positionering van de gemeente ten opzichte van bemiddeling, gekoppeld aan het ontbreken van een contactpersoon om de vragen van de bemiddelaars te beantwoorden, de goede relatie tussen beide actoren belemmert en het werk van de bemiddelaars onstabiel maakt. Wij herinneren er dan ook aan dat het van belang is goede relaties met de sanctionerend ambtenaren op te bouwen om hun belangstelling voor bemiddeling te wekken en gaande te houden. Wat dan vervolgens mogelijk maakt dat hier een deur opengaat naar een investering en positionering van de gemeente die de bemiddeling beter ondersteunen. Deze constructieve en ondersteunende relaties hebben eveneens het voordeel dat ze de bemiddelaars een heus vangnet bieden, wat in de ogen van sommige geïnterviewden belangrijk is.

Een andere belangrijke factor die de samenwerking tussen beide actoren belemmert, zo blijkt uit onze resultaten, is de slechte manier waarop de dossiers naar bemiddeling worden doorverwezen. Over het begrip goede en slechte doorverwijzing werden tijdens onze studie de standpunten van sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars niet met elkaar geconfronteerd. Maar wanneer het tijdens de focusgroepen tussen bemiddelaars ter sprake kwam, leek er een consensus te ontstaan over kenmerken die een dossier relevant/ongeschikt maken voor doorverwijzing naar bemiddeling (die komen hierna trouwens nog aan bod). Deze niet zo gelukkige praktijk geeft bemiddelaars een diep gevoel van ontwaarding en van gebrek aan respect naar hun functie toe. Wij merken op dat heel wat respondenten naar ons toe hebben laten verstaan hoe spijtig ze dat vinden. Deze fouten in de doorverwijzing zijn immers meermaals aan de orde gesteld en de situatie blijft doorgaans bestaan ondanks meerdere bijeenkomsten met de betrokken sanctionerend ambtenaren, waarbij de criteria die een dossier geschikt maken voor bemiddeling (opnieuw) duidelijk zijn gemaakt, zonder dat er verbetering komt in de situatie⁸⁰. Nog altijd worden tal van ongeschikte dossiers naar bemiddeling doorverwezen hoewel hun aard daartoe ongeschikt wordt bevonden: dossiers met referentieadres⁸¹, winkeldiefstal waarbij de schade is betaald, zaken waarbij de daders dakloos, drugsverslaafd, gedetineerd, in een psychiatrisch ziekenhuis opgenomen of anderstalig zijn... Onze bevindingen tonen aan dat het in dit soort dossiers gaat om categorieën van kansarme en kwetsbare bevolkingscategorieën waarop de bemiddelingsprocedure volgens onze deelnemers niet noodzakelijk een passend antwoord biedt. Naar onze mening moeten deze bevindingen echter worden genuanceerd.

⁸⁰ Daaruit zou men echter niet mogen afleiden dat de vergaderingen volkomen nutteloos zijn en in de toekomst beter niet meer georganiseerd worden. Wel nodigt deze vaststelling uit tot een analyse van het door sommigen geuite gevoel van nutteloosheid en het onderliggende gevoel niet gehoord te worden in verband met aanspraken die niettemin als legitiem worden beschouwd.

⁸¹ *Het referentieadres biedt mensen die niet in België wonen of er geen verblijfplaats hebben, de mogelijkheid om een adres te hebben waar brieven en administratieve stukken naartoe kunnen worden gezonden teneinde aan de betrokkene doorgegeven te worden (OCMW-INFO-CPAS).* In deze welbepaalde gevallen merken de bemiddelaars op dat de betrokkene zelden zijn briefwisseling ophaalt en derhalve niet op de hoogte is van zijn oproeping/verzoek om in te gaan op bemiddeling. Het gaat dus doorgaans om gevallen waarin de overtreder niet reageert en er dus geen bemiddelingsprocedure kan plaatsvinden.

Het klopt inderdaad dat het werken met deze bevolkingscategorie enkele praktische moeilijkheden met zich mee kan brengen. Wij zijn echter van oordeel dat bemiddeling ook zou kunnen helpen om te werken aan maatschappelijke banden en bijgevolg aan de integratie van deze mensen in de samenleving in plaats van hun huidige uitsluiting te versterken door hun een financiële sanctie op te leggen. In de praktijk bezorgen deze dossiers een aanzienlijke hoeveelheid administratief werk zonder dat dit noodzakelijk resultaat oplevert. Dat heeft onmiskenbaar een impact op de statistieken van de bemiddelaars wat het aantal afwijzingen en dossiers zonder respons betreft. Indien die statistieken als zodanig aan de sanctionerend ambtenaren worden medegedeeld zonder dat zij de onderliggende redenen kennen, zouden ze het beeld kunnen oproepen dat de bemiddelingsprocedure niet al te veel uithaalt en daardoor de sanctionerend ambtenaren niet motiveren om toekomstige dossiers nog naar de bemiddelaars te verwijzen. Een mogelijkheid zou dan zijn dat de bemiddelaar de kans krijgt een dossier, met de nodige motivatie, te weigeren of dat er een statistische categorie komt voor die "foute verwijzingen", zodat de sanctionerend ambtenaren ieder jaar geïnformeerd worden over de hoeveelheid dossiers die zij naar bemiddeling hebben verwezen terwijl dat geen geschikte optie was. Om die moeilijkheid te verhelpen, hebben wij ook de mogelijkheid geopperd dat de bemiddelaars een beeld zouden krijgen van de dossiers die bij de sanctionerend ambtenaren terechtkomen en/of dat zij deze dossiers met de sanctionerend ambtenaren sorteren om samen te bepalen of de alternatieve maatregel (bemiddeling) te overwegen valt. Deze praktijk zou overdacht en aangepast moeten worden om de bemiddelaars niet te overladen met werk, wat een impact zou hebben op hun dagelijkse taken. Een lijst van inbreuken die automatisch naar bemiddeling gaan zou hier een geschikte oplossing kunnen zijn (zoals hierboven reeds is besproken).

Uit onze resultaten blijkt eveneens een zekere afhankelijkheid van bemiddelaars tegenover de sanctionerend ambtenaren met betrekking tot de aanvoer van dossiers (zie hoger). Aangezien de sanctionerend ambtenaren de enige bron van werk voor de bemiddelaars zijn, moeten zij een zeker evenwicht vinden in hun relaties om de sanctionerend ambtenaren niet tegen zich in het harnas te jagen en aldus de stroom van overgedragen dossiers in het gedrang te brengen. Deze afhankelijkheid kan bovendien leiden tot probleemsituaties (bijvoorbeeld naar gelang van de kwaliteit van de relatie die beiden onderhouden): ofwel zitten de bemiddelaars zonder dossiers, wat de continuïteit van hun functie ondermijnt, ofwel worden de bemiddelaars overstelpt met werk, wat hen er soms toe brengt taken te verrichten die niet voor hen zijn, doordat zij toegevingen doen aan de sanctionerend ambtenaren. We hebben hier te maken met een verticale relatie, in die zin dat er bovenaan iemand is die de macht heeft om een dossier al dan niet naar bemiddeling te sturen en onderaan iemand die weinig of geen controle heeft over de macht van de ander. In een therapeutische context staat zo'n verticale relatie tegenover een horizontale, waarbij men "de persoon tegenover zich als gelijkwaardig ziet" (Janin, 2004, 166). Evenmin vergemakkelijkt deze verticale relatie het tot stand brengen van billijke betrekkingen tussen beide actoren. Een moeilijke relatie tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars zou immers een verborgen reden kunnen worden om dossiers niet naar bemiddeling te verwijzen, aangezien het de sanctionerend ambtenaren zijn die beslissen of een dossier al dan niet naar bemiddeling wordt doorverwezen (met uitzondering van minderjarigen, voor wie het aanbieden van bemiddeling verplicht is). Op deze weerstand tegen bemiddeling vanwege sommige sanctionerend ambtenaren is door een aantal bemiddelaars gewezen, maar hij is niet rechtstreeks door de betrokkenen bevestigd. Ondanks hun pogingen hebben bepaalde bemiddelaars te maken met een totale afwezigheid van contact met bepaalde sanctionerend ambtenaren, zonder dat zij duidelijkheid hebben over het waarom van dit gebrek aan samenwerking. Deze praktijk zou kunnen

worden vermeden door sanctionerend ambtenaren te verplichten de redenen op te geven waarom zij dossiers niet naar bemiddeling verwijzen⁸². Deze moeilijkheden zijn soms geworteld in een gebrek aan communicatie dat omslaat in een gebrek aan vertrouwen van de sanctionerend ambtenaren in de activiteiten van de bemiddelaars. Het gebrek aan vertrouwen komt met name tot uiting door verzoeken om informatie vanwege de sanctionerend ambtenaren over geslaagde bemiddelingsdossiers, of door opmerkingen over het gebrek aan doorgespeelde informatie over bepaalde dossiers, ondanks het beroepsgeheim waaraan de activiteiten van bemiddelaars zijn onderworpen.

Wij herinneren eraan dat de functie van de bemiddelaars eveneens afhangt van de belangstelling, de waardering en de mening van de sanctionerend ambtenaren naar bemiddeling toe. Sanctionerend ambtenaren lijken immers de macht te hebben om een bemiddelingsproject te begunstigen of in het gedrang te brengen. Op een uniforme manier werken aan de bewustmaking van de actoren zou ertoe kunnen bijdragen dat die macht van de sanctionerend ambtenaren minder groot wordt. Om naar een gemeenschappelijk beleid te evolueren zou de GAS-procedure dus niet alleen mogen berusten op de sanctionerend ambtenaren en de bemiddelaars, maar bijvoorbeeld andere gemeentelijke actoren krachtiger moeten betrekken, zoals burgemeesters en schepenen, in het bijzonder degenen die de GAS onder hun bevoegdheid hebben, de plaatselijke politieke actoren of de werknemers die betrokken zijn bij bepaalde zaken, zoals netheid en parkeren, of leden van de politiediensten.

In tegenstelling tot wat in het deel hiervoor is geopperd, zijn fysieke afstand en gebrek aan informele contacten niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van een vertrouwensrelatie tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren. Dit geldt hoofdzakelijk voor bemiddelaars die samenwerken met provinciale sanctionerend ambtenaren, die zich vaak ver van hun kantoren bevinden en met wie face-to-face contact vaak veelal zeldzamer is. In dergelijke situaties lijkt het erop dat regelmatigere bilaterale bijeenkomsten organiseren kan helpen om het contact te onderhouden en de samenwerking te verbeteren.

Hoe afhankelijk de bemiddelaars van de sanctionerend ambtenaren zijn, kan eveneens doorschemeren in de structurele organisatie van de GAS-diensten. Er zijn immers bemiddelaars die erop wijzen dat sommige sanctionerend ambtenaren eveneens verantwoordelijk zijn voor de GAS-dienst waarvan de bemiddelingsdienst deel uitmaakt. Dat er sanctionerend ambtenaren zijn die daardoor twee petjes dragen, brengt sommige bemiddelaars in een delicate positie waarin hun onafhankelijkheid iets relatiefs kan krijgen. Zoals zij signaleren, valt het in zo'n context immers niet altijd mee niet in te gaan op bepaalde vragen van de sanctionerend ambtenaren. Deze resultaten tonen aan dat het dus van belang is de bemiddelingsdienst los te koppelen van de GAS-dienst of althans te vermijden een sanctionerend ambtenaar aan het hoofd ervan te benoemen.

Ten slotte wijzen onze resultaten erop dat de sanctionerend ambtenaren momenteel niet onderworpen zijn aan enige verplichte controle/evaluatie van hun activiteiten, afgezien van wat onder hun hiërarchische relaties valt. In dit stadium beslist elke sanctionerend ambtenaar naar eigen

⁸² De invoering van een motiveringsplicht biedt geen enkele waarborg qua verandering van de praktijken, aangezien zij kan leiden tot het hanteren van stereotiepe argumenten die men simpelweg voor iedere beslissing telkens opnieuw gebruikt. Maar wij kunnen niet de hypothese uitsluiten dat ze eveneens gunstige gevolgen zou kunnen hebben qua bezinning over de criteria die ten grondslag liggen aan de oriëntatiekeuze voor een dossier.

goeddenken of hij zijn activiteiten en resultaten al dan niet in een jaarverslag meedeelt. Wij merken op dat dit gebrek aan transparantie inzake de activiteiten van de sanctionerend ambtenaren een goede samenwerking met onder meer de bemiddelaars in de weg staat. Deze door de bemiddelaars vermelde nood aan transparantie (bijvoorbeeld over de stroom van dossiers die binnenkomt) zou een goede sortering van de naar bemiddeling te verwijzen dossiers kunnen bevorderen, aangezien de bemiddelaar eveneens een beeld zou kunnen krijgen van de binnenkomende dossiers en suggesties zou kunnen formuleren. Er zijn bemiddelaars die opperen dat er een procedure/activiteiten zouden moeten komen die een externe kijk op het werk van de sanctionerend ambtenaren mogelijk zou(den) maakt, zodat hun werk kan worden gecontroleerd en geëvalueerd. Uit onze resultaten blijkt dat veel bemiddelaars uitdrukkelijk verzoeken om toegang tot bepaalde precieze informatie, op jaarbasis, zoals de bedragen van de opgelegde boetes, de redenen daarvoor, de hoeveelheid behandelde dossiers, wat ermee is gebeurd, de verschillende soorten behandelde inbreuken... Deze blik van buitenaf zou eventueel een positieve invloed kunnen hebben op het inzetten van alternatieve maatregelen of contacten/feedback tussen de sanctionerend ambtenaren en het parket kunnen bevorderen (een thema dat verder nog aan bod komt).

4.3.2. Samenwerkingsvormen tussen sanctionerend ambtenaren en parketmagistraten

De samenwerking tussen sanctionerend ambtenaren en parketmagistraten wordt geregeld in protocolakkoorden in elke gemeente die een GAS-overeenkomst heeft geratificeerd. Het systematiseren van de procedures heeft geleid tot hiaten in de contacten tussen beide actoren. Samenwerking blijft echter mogelijk, met name in het geval van uitwisselingen over bepaalde specifieke dossiers en/of het overnemen van dossiers door het parket. De analyse van onze gegevens brengt uiteenlopende bevindingen en meningen aan het licht, zowel bij de sanctionerend ambtenaren als bij het parket. Dit verschil van mening was echter niet waarneembaar wanneer beide partijen rond dezelfde tafel zaten, zoals bijvoorbeeld in de focusgroepen. We kunnen twee pogingen aanvoeren om deze situatie te verklaren: ze kan te wijten zijn aan het feit dat de bijeengebrachte actoren onderling geen professionele banden hadden, of ze kan het gevolg zijn van een ondergeschikte positie die onbewust is ingenomen in aanwezigheid van parketmagistraten, waardoor sommige actoren zich niet vrij zouden hebben gevoeld om lucht te geven aan wat ze werkelijk vinden. Daarom leek het ons noodzakelijk deze samenwerkingsverbanden afzonderlijk te analyseren in het licht van de standpunten van beide actoren.

a) Standpunt van de sanctionerend ambtenaren

De overheersende mening van de sanctionerend ambtenaren is voornamelijk het ontbreken van informatie, zelfs kwantitatieve informatie vanwege het parket over het gevolg dat is gegeven aan inbreuken die niet administratief konden worden behandeld. Deze vaststelling komt bovenop een totaal gebrek aan samenwerking met het parket, dat niet systematisch lijkt te antwoorden op de vragen van de sanctionerend ambtenaren in bepaalde complexere dossiers.

Deze gebrekkige contacten met het parket komen dus tot uiting in een gebrek aan reactiviteit, een gebrek aan respons van het parket op verzoeken van sanctionerend ambtenaren, beslissingen die het parket neemt zonder voorafgaand overleg of uitwisseling met de sanctionerend ambtenaren en zonder enige feedback over de beslissingen. Bij wijze van voorbeeld stellen wij vast dat het parket op

Majuro er in het verleden tegen was dat de politiezones voor smaad GAS-processen-verbaal opstelden zonder dat de sanctionerend ambtenaar daarvan op de hoogte werd gebracht. Recenter heeft het parket parkeerovertredingen op parkeerplaatsen voor gehandicapten uit de GAS gehaald, terwijl de sanctionerend ambtenaar, in samenwerking met de bemiddelaars, een educatieve aanpak had ingevoerd waarbij overtreders aan het werk moesten binnen verenigingen voor bijstand aan verkeersslachtoffers. Dit ontbreken van communicatie belemmert het tot stand komen van een optimale en vruchtbare samenwerking. Onze resultaten laten zien dat veel vragen van sanctionerend ambtenaren vaak onbeantwoord blijven, waardoor zij soms beslissingen moeten nemen zonder de goedkeuring van het parket. Door de sanctionerend ambtenaren en met betrekking tot dossiers die binnen de GAS worden behandeld, wordt naar het parket geen enkele feedback gestuurd tenzij het parket daar uitdrukkelijk om verzoekt. Dit ontbreken van feedback is te wijten aan het feit dat het parket geen belangstelling lijkt te hebben voor de afloop van dossiers waarin het zich terugtrekt. Bovendien worden blijkaar, voornamelijk wegens tijdgebrek, geen jaarlijkse bijeenkomsten georganiseerd, hoewel daarin wel degelijk is voorzien. Achter dit gebrek aan tijd dat zo vaak is ingeroepen in het kader van dit onderzoeksproject, gaat ongetwijfeld een prioritering schuil van de functies waarin beide partijen hun tijd investeren en van de taken waarmee zij worden geconfronteerd.

Wij merken op dat de meeste ondervraagde sanctionerend ambtenaren vragen naar regelmatigere contact met het parket, zonder echt te weten waarover of hoe informatie moet worden uitgewisseld, aangezien er momenteel geen dialoog of feedback is over de dossiers die elke partij behandelt. De meeste sanctionerend ambtenaren die wij hebben ontmoet, pleiten er dan ook voor regelmatigere bijeenkomsten te kunnen organiseren met een referentiemagistraat die vertrouwd is met de materie, om samen na te denken over bepaalde problematieken waarmee het parket zich niet kan bezighouden. Dit om bepaalde dossiers te kunnen opnemen waarin bemiddeling zou kunnen worden overwogen om tot een akkoord voor schadeloosstelling 'op maat' of een rechtstreekse herstelling van de schade te komen. Bovendien zou feedback over dossiers die de sanctionerend ambtenaren bijhouden een voordeel kunnen zijn voor het parket, dat dan een globale visie op deze dossiers zou kunnen krijgen, hoofdzakelijk in het geval van recidive van de overtreders. Ten slotte zijn er sanctionerend ambtenaren die ervoor pleiten betrokken te worden bij besprekingen over GAS, met het parket en met de hoofden van de politiekorpsen. De sanctionerend ambtenaren vragen dus niet minder en niet meer dan een rol bij de totstandkoming van een echt strafbeleid inzake GAS en bemiddeling, en dat is legitiem gezien de rol die de wetgever hun ter zake heeft toevertrouwd.

Ten slotte schemert in onze resultaten eveneens een probleem door op het vlak van erkenning van het statuut van sanctionerend ambtenaren. Sommigen voelen zich niet gerespecteerd of ernstig genomen in hun functies en zouden graag zien dat er over deze functies meer informatie en media-aandacht komen. Anderen dringen aan op een hervorming van de wetgeving om niet meer en niet minder dan een rechterlijke functie te krijgen en op die manier de legitimiteit te genieten die eigen is aan rechtsmacht, in dit geval van administratieve aard. Het voorbeeld van Frankrijk is daarbij genoemd, waar buurtrechters hebben bestaan maar sinds 1 juli 2017 afgeschaft zijn. De roep om een consolidatie van het statuut van sanctionerend ambtenaar om de legitimiteit van de functie beter te onderbouwen, moet worden gehoord. Andere auteurs hebben zich bij deze oproep aangesloten, zoals Wautelet (2017). Men kan namelijk denken dat de invoering van een specifiek statuut, dat niet schatplichtig zou zijn aan plaatselijke aangelegenheden en de ambtenaar niet zou binden aan de

gemeentelijke overheid, de onafhankelijkheid zou kunnen waarborgen die hun werkzaamheden normaliter vergt. Die onafhankelijkheid komt thans in het gedrang of is op zijn minst terecht betwistbaar wanneer men weet dat de gemeenten de inkomsten uit de toepassing van administratieve sancties in hun begroting opnemen, omdat zij ze als onmisbaar geworden gemeentelijke inkomsten beschouwen. Maar zou dit geen afbreuk doen aan de gemeentelijke autonomie, met inbegrip van de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van gemeenten om een lokaal beteugelingsbeleid uit te werken en toe te passen?

b) Standpunt van de parketmagistraten

Taken die een samenwerking tussen openbare aanklagers en sanctionerend ambtenaren inhouden, slaan meer bepaald op uitwisselingen rond bepaalde specifieke dossiers met het oog op een passende respons. Het kan daarbij gaan om uitwisseling na een verkeerde oriëntatie van dossiers naar sanctionerend ambtenaren of na vragen van sanctionerend ambtenaren over de opportuniteit van het behouden van een dossier in het licht van de elementen waaruit het bestaat. Onze resultaten laten evenwel zien dat er niet veel van die contacten zijn. Op Lanai bijvoorbeeld meldt de GAS-magistraat dat hij voor alle sanctionerend ambtenaren die met het parket samenwerken, per week doorgaans 3 contacten/dossiers behandelt die van sanctionerend ambtenaren komen. Niettemin meldt de meerderheid van de ondervraagde actoren van het parket een goede samenwerking met de sanctionerend ambtenaren en lijken zij in vertrouwen met hen samen te werken. Sommigen maken er gewag van dat zij niet ver van elkaar werken en daar hun voordeel mee doen om goede relaties te onderhouden en regelmatig van gedachten te wisselen. De meeste actoren bij het parket delen ons echter mee dat geen van beide partijen feedback geeft over de dossiers. Er zijn trouwens magistraten die dit gebrek aan feedback over de door sanctionerend ambtenaren behandelde dossiers betreuren en erop wijzen dat het ontbreken van een systematische praktijk niet betekent dat het parket op verzoek geen feedback kan geven over hun dossiers. Het is dus frappant te moeten vaststellen dat beide protagonisten hopen op gewone relaties, maar tegelijk van mening zijn dat die momenteel ontbreken en dat die lacune problematisch is. Hoe komt het dat wat beide partijen wensen in de praktijk niet wordt verwezenlijkt? Of met andere woorden: wat verhindert de actoren te doen wat ze wensen? Wij kunnen de hypothese van een enquête-effect niet volledig uitsluiten, waarmee bedoeld wordt dat de ondervraagden niet zozeer lucht zouden hebben gegeven aan hun noden in het kader van hun beroepspraktijk maar eerder aan hun opvatting van wat een goede praktijk zou zijn. Dat neemt niet weg dat het gebrek aan feedback/communicatie tussen parketmagistraten en sanctionerend ambtenaren bijdraagt tot de blijvende ondoorzichtigheid rond hun respectieve activiteiten.

Volgens de parketmagistraten zijn de moeilijkheden die bij de samenwerking met de sanctionerend ambtenaren worden ervaren, eerder toe te schrijven aan het werk van de verbaliserende diensten dan aan het werk van de sanctionerend ambtenaren zelf: het gebrek aan informatie over de aard van de inbreuk (gemengde inbreuk of niet) of over de eventuele overdracht van dossiers aan de sanctionerend ambtenaren leidt soms tot verwarring over de vraag wie verantwoordelijk is voor de behandeling van het dossier (het parket of de sanctionerend ambtenaar). Het bestaan en de aard van de gegevens die via de processen-verbaal worden doorgegeven, komt hierna aan bod in punt 4.4. Onze resultaten laten zien dat dit een belangrijk thema is, aangezien het een impact heeft op de vlotheid van de contacten tussen de verschillende actoren van de GAS-procedure. Sommige ondervraagde magistraten wijzen eveneens op vakantieperiodes – en in het bijzonder het vervangen

van actoren die nauw betrokken zijn bij de GAS-procedure – als een moeilijkheid. Het lijkt namelijk ingewikkeld om in deze periodes vervangers te vinden die geïnformeerd/opgeleid zijn over het verloop van de GAS-procedure en voldoende gekwalificeerd zijn om de dossiers naar behoren te blijven beheren.

Ten slotte lijkt ook het organiseren van bijeenkomsten tussen parketmagistraten en sanctionerend ambtenaren een praktijk te zijn met plaatselijk grote verschillen. Terwijl sommigen deze vergaderingen ten minste eenmaal per jaar organiseren, ondanks de hoge werklast van beide partijen, melden anderen dat deze vergaderingen wel gepland maar niet georganiseerd worden, hoewel zij voor allen van groot nut zouden zijn, met name om de concrete toepassing van het protocolakkoord en de moeilijkheden in dat verband te bespreken. Wij achten het van essentieel belang dat de parketmagistraten en de sanctionerend ambtenaren elkaar kunnen blijven ontmoeten en contact met elkaar kunnen houden, waarbij de procedure, de moeilijkheden, de principekwesaties en vragen over de wetgeving kunnen worden besproken. Deze overlegvergaderingen zouden eveneens een gelegenheid kunnen zijn om informatie/feedback uit te wisselen over kwesaties die door beide partijen afzonderlijk worden behandeld.

4.3.3. Samenwerkingsvormen tussen bemiddelaars en parketmagistraten

Uit onze resultaten blijkt dat er nagenoeg geen contact is tussen bemiddelaars en parketmagistraten. Dit nagenoeg totaal ontbreken van contact komt tot uiting in een radicaal gebrek aan kennis over elkaars rol en, wat de parketmagistraten betreft, over de plaatselijke bemiddelingsprocedure, zoals dat meer bepaald het geval is voor bemiddeling in strafzaken, zoals vermeld in het artikel van Das Neves Ribeiro (2020). Contacten tussen deze twee actoren bestaan dus zo goed als niet, maar zij hebben daar ook geen klachten over. De parketmagistraten lijken de bemiddelaars noch de plaatselijke bemiddelingspraktijken te kennen; er is geen sprake van enige daadwerkelijke uitwisseling tussen hen. Er zijn actoren bij het parket die toegeven niet op de hoogte te zijn van dit luik van de administratieve sancties, aangezien zij alleen contact hebben met de sanctionerend ambtenaren en geen geïndividualiseerde feedback over elke dossier krijgen. Anderen erkennen dat zij ervan op de hoogte zijn dat sanctionerend ambtenaren een dossier kunnen doorverwijzen naar plaatselijke bemiddeling, zonder evenwel te weten in wat voor kader dit kan worden toegepast. Feit is dat het gebrek aan samenwerking tussen deze twee actoren kan worden verklaard doordat er geen behoefte aan samenwerking is, maar eveneens doordat beide actoren zich aan tegenovergestelde kanten van GAS-procedure bevinden: het parket treedt op aan het begin van de procedure en behandelt de dossiers die niet voor een GAS naar de sanctionerend ambtenaren zullen gaan, terwijl de bemiddelaars op het einde van de procedure komen, waar het dossier al bij de sanctionerend ambtenaren is geweest en door naar bemiddeling is doorverwezen. Er is dan ook geen enkele gemeenschappelijke taak die een echte samenwerking tussen bemiddelaars en actoren bij het parket mogelijk zou maken. Dit samenwerkingsprobleem tussen gerechtelijke actoren en bemiddelaars en de broze welwillendheid die de bemiddelaars bij hun werk ten deel valt, werden reeds belicht in het artikel van Lemonne (2016). Van tijd tot tijd (maar het blijft zeldzaam) maken dossiers waarin sprake is van recidive of waarin een dubbele procedure is ingeleid (bijvoorbeeld strafrechtelijke en administratieve procedure voor twee feiten waartussen een verband bestaat), bepaalde contacten tussen bemiddelaars en parketmagistraten mogelijk, waarbij laatstgenoemden gewoon het dossier dat eerst naar bemiddeling werd gezonden overnemen. Maar daar lijken de contacten dan ook op te houden. Dit ontbreken van

samenwerking kan ook te verklaren zijn door sterke verschillen in beroepsidentiteit en doelstellingen van beide actoren: de doelstellingen van de bemiddelaars behoren tot het herstelrecht, terwijl het parket de hoeder van de openbare orde is en voornamelijk over repressieve instrumenten beschikt om inbreuken te voorkomen en te bestraffen. Het lijkt er dus op dat er momenteel nog een flinke kloof bestaat tussen het hanteren van alternatieve maatregelen en ons strafrechtstelsel (*Ibid.*, 2016).

4.4. Het belang van de rol van politiediensten en plaatselijke overheden

Een vierde thema dat in de loop van ons onderzoek naar voren kwam, betreft de plaats van de politie en die van de steden en gemeenten in de GAS-procedure en in de plaatselijke bemiddeling die erbij aansluit. Het belang van goede communicatie en samenwerking met deze actoren werd tijdens het onderzoek benadrukt, zowel door de plaatselijke bemiddelaars als door de sanctionerend ambtenaren en de GAS-referentiemagistraten. Het lijkt er dus op dat deze partijen een belangrijke plaats innemen voor, tijdens en na de GAS-procedure en bij de plaatselijke bemiddeling die in het kader van de GAS wordt georganiseerd. Dit deel analyseert dus op een gedetailleerde manier de rol die is toegekend aan de politie enerzijds (4.4.1) en aan de steden en gemeenten anderzijds (4.4.2).

4.4.1. De politiediensten

Krachtens de GAS-wet kunnen de inbreuken die het voorwerp van administratieve sancties uitmaken, vastgesteld worden door een politieambtenaar, een agent van politie of een bijzondere veldwachter in het kader van zijn bevoegdheden. Deze lijst van vaststellend ambtenaren wordt onder meer uitgebreid tot bepaalde gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ambtenaren en tot bepaalde personeelsleden van openbaarvervoerbedrijven wanneer het gaat om inbreuken waarvoor alleen administratieve sancties bestaan⁸³. Dat de deelnemers aan het onderzoek het vooral over de politie hebben wanneer zij verwijzen naar ambtenaren die inbreuken vaststellen, heeft ons ertoe gebracht ons toe te spitsen op de rol van de politie in de GAS-procedure⁸⁴. We vestigen daarnaast de aandacht op het feit dat de FOD Binnenlandse Zaken in een tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet vermeldt dat voor het merendeel van de administratieve inbreuken de politiediensten zijn aangeduid als vaststellend ambtenaar (FOD Binnenlandse Zaken, 2015, 13).

Hierna geven wij een overzicht van de plaats van de politie in de GAS-procedure (a) en in het GAS-bemiddelingsproces (b) en formuleren wij enkele conclusies over de plaats die de politie inneemt (c).

a) Plaats van de politie in de GAS-procedure

De politie neemt in het bijzonder in het begin van de GAS-procedure een belangrijke plaats in, namelijk bij het vaststellen van de inbreuken waarvoor een administratieve sanctie kan worden opgelegd. De kwaliteit van de informatie die de vaststellend ambtenaren registreren is van cruciaal belang voor de verdere behandeling van het dossier. De sanctionerend ambtenaar moet de sanctie kunnen bepalen op basis van het proces-verbaal (voor gemengde inbreuken) of het administratief rapport (voor zuiver administratieve inbreuken). Een afschrift van het proces-verbaal wordt gevoegd bij de mededeling aan

⁸³ Art. 20 van de GAS-wet *juncto* art. 21 van de GAS-wet

⁸⁴ De nadruk die wordt gelegd op de rol van de politie in het kader van de GAS-procedure heeft tot gevolg dat de (ogenschijnlijk minder zichtbare) rol van andere actoren in de schaduw blijft. Daarover zou in de toekomst onderzoek kunnen worden verricht.

de betrokken personen betreffende de ingeleide procedure. Dit alles onderstreept hoe wezenlijk de rol is van de gegevens die in het proces-verbaal worden vastgelegd, met name met het oog op het uitoefenen van de rechten van de verdediging. De gegevens in het proces-verbaal moeten bijgevolg helder, nauwkeurig en volledig zijn⁸⁵.

De omzendbrief van 2005⁸⁵ bepaalt dat het proces-verbaal volgende elementen moet bevatten:

- naam, voornaam, graad, korps, en handtekening van de opsteller van het proces-verbaal;
- dag, datum, plaats en uur van het zich voordoen van het feit en van de vaststelling van het feit;
- de correcte beschrijving van het vastgestelde feit;
- de beschikking van het gemeentelijk reglement die overtreden is door het vastgestelde gedrag;
- naam, voornaam, wettelijk adres, eventueel de feitelijke verblijfplaats, datum en plaats van geboorte van de persoon die het voorwerp uitmaakt van het proces-verbaal;
- de eventuele opmerkingen die de overtreder tegenover de politie heeft gemaakt of de verklaring die hij eventueel heeft afgelegd, met vermelding van de gebruikte taal.
- het administratieve adres van de ambtenaar die aangewezen werd om kennis te nemen van de zaak;
- het adres van de ouders, of van één van hen, of van de voogd als de overtreder minderjarig is.

Na het opstellen van het proces-verbaal moet de politie het originele proces-verbaal naar de sanctionerend ambtenaar sturen (in het geval van zuiver administratieve inbreuken)⁸⁶ of het origineel naar de procureur des Konings en een gewaarmerkt afschrift naar de aangewezen sanctionerend ambtenaar (in het geval van een gemengde inbreuk)⁸⁷. Er is nergens sprake van het overmaken van latere processen-verbaal, bijvoorbeeld met betrekking tot het verhoor van de dader en het slachtoffer. Het valt echter toe te juichen dat het proces-verbaal van het verhoor aan de bemiddelaar wordt toegezonden, aangezien het nuttig is voor de voorbereiding van diens werk.

Wanneer de sanctionerend ambtenaar het proces-verbaal van de politie ontvangt, baseert hij zich op deze informatie om te beslissen over het vervolg van de procedure. De gegevens in het proces-verbaal moeten derhalve zorgvuldig worden geformuleerd. In de loop van ons onderzoek hebben de deelnemers echter verklaard dat de processen-verbaal die de politie opstelt vaak onvolledig of zelfs onjuist zijn (zie verder). De reden die daarvoor wordt ingeroepen is dat de politie zich meer toespitst op de dader en daardoor soms de slachtoffers en/of getuigen uit het oog verliest wanneer zij de vaststellingen noteert.

Indien de gegevens in het proces-verbaal onvolledig zijn, kan de sanctionerend ambtenaar de politiediensten verzoeken deze gegevens eventueel na bijkomend onderzoek, nog toe te voegen aan

⁸⁵ Ministeriële 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.

⁸⁶ Omzendbrief nr. COL 1/2006 van het College van Procureurs-generaal.

⁸⁷ Art. 119*bis*, § 7, eerste lid, NGW.

het dossier⁸⁸. Zowel de kwaliteit van de in het proces-verbaal opgenomen gegevens als de kwaliteit van de relatie tussen de sanctionerend ambtenaar en de politie spelen dus een belangrijk rol bij de latere behandeling van het dossier. Als de sanctionerend ambtenaar niet echt vertrouwen heeft in de politie, kan dit de samenwerking en het verkrijgen van een degelijke vaststelling belemmeren. De mensen die in het kader van het onderzoek ondervraagd werden, benadrukken dan ook het belang van een goed contact tussen beide partijen voor het verloop van de GAS-procedure.

Naast de bijzondere rol die de politie speelt bij het opstellen van het proces-verbaal, blijkt zij in de praktijk bij het begin van de procedure nog een andere rol te spelen. In de loop van het onderzoek hebben meerdere deelnemers immers verklaard dat zij vinden dat het een taak van de politie is de betrokken partijen, d.w.z. de overtreder, het slachtoffer en/of de getuige, naar behoren te informeren over het verdere verloop van de procedure. Maar anders dan in strafrechtelijke procedures bestaat er in het kader van de administratieve procedure geen wettelijke verplichting om informatie te verstrekken, bijvoorbeeld aan het slachtoffer (zie hoger; POD Maatschappelijke Integratie, 2019). In de praktijk betekent dit dat slachtoffers over het algemeen geen informatie ontvangen en dat zij soms zelfs onjuiste informatie krijgen. Dit is meer bepaald het geval wanneer het slachtoffer na een verhoor een attest over het indienen van een klacht ontvangt waarin het verloop van de strafprocedure wordt uiteengezet, terwijl de inbreuk zal worden behandeld in het kader van de administratieve procedure. Deze situatie sluit aan bij wat eerder in een wetenschappelijke studie is vastgesteld, namelijk de gebrekkige informatie van slachtoffers over de procedures. Slachtoffers voelen zich daardoor buitengesloten en kunnen de procedures als oneerlijk beschouwen (Wemmers & Raymond, 2011). Uit de studie blijkt dat met dit probleem rekening wordt gehouden en dat er lokale initiatieven worden genomen om de politie te helpen de praktische informatie die voor het slachtoffer van belang is correct mee te geven.

b) Plaats van de politie in het bemiddelingsproces

De plaats van de politie tijdens de plaatselijke bemiddeling varieert en wordt anders ingenomen naar gelang van de betrokken ambtenaar, diens relatie met de sanctionerend ambtenaar en met de plaatselijke bemiddelaar. De plaats van de politie in de plaatselijke bemiddelingsprocedure ligt niet vast in de wet, maar hoe belangrijk ze is blijkt uit een analyse van de praktijken.

Zoals hoger vermeld bekleedt de politie een belangrijke plaats bij het begin van de procedure, d.w.z. wanneer de inbreuken worden vastgesteld die tot een administratieve sanctie kunnen leiden. Net als de sanctionerend ambtenaar is de plaatselijke bemiddelaar grotendeels afhankelijk van de informatie in de vaststelling. Ook hier benadrukken wij dus hoe belangrijk het is dat het proces-verbaal zorgvuldig wordt opgesteld en elementen bevat die in de omzendbrief van 2005 opgesomd zijn⁸⁹. De deelnemers aan het onderzoek voegen daaraan toe dat het nuttig zou zijn dat de feiten op zodanige wijze in het proces-verbaal worden beschreven dat men zich een eerste idee kan vormen van het verloop ervan,

⁸⁸Ministeriële 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.

⁸⁹Ministeriële 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.

van de vastgestelde schade en van wat de basis zou kunnen vormen voor een eventuele bemiddelingsovereenkomst. Bovendien zou het voor de procedure nuttig zijn dat de politie reeds bij het opstellen van het proces-verbaal, eventueel na overleg met bepaalde overheden of diensten, zou aangeven of in dit geval een beroep zou kunnen worden gedaan op bemiddeling om tot de gewenste oplossing te komen.

De bemiddelaars benadrukken ook in het bijzonder hoe belangrijk het is het slachtoffer of de getuige in het proces-verbaal te vermelden. De ondervraagden verklaren dat zij vaak opnieuw contact moeten opnemen met de politie om die informatie te krijgen, terwijl er geen duidelijk kader bestaat om het delen van die informatie achteraf mogelijk te maken⁹⁰. Zij wijzen dan ook met nadruk op de wenselijkheid van het vermelden van de volledige identiteit van de klager en/of het slachtoffer in het proces-verbaal, indien zij daarmee instemmen. Indien de klager en/of het slachtoffer anoniem wensen te blijven, is het wenselijk dit uitdrukkelijk in het proces-verbaal op te nemen. Zo weten de bemiddelaars dat zij hierover geen contact meer hoeven op te nemen met de politiezone. Eén bemiddelaar verklaart dat, indien het systeem het toelaat, het misschien ook nuttig zou kunnen zijn de contactgegevens van het slachtoffer te delen met de bemiddelaar maar ze niet te vermelden in het afschrift van het proces-verbaal dat aan de overtreder wordt bezorgd. Anderen delen dit standpunt, zoals eerder al werd uiteengezet.

De politie is gewoonlijk de eerste die in contact komt met de betrokkenen en kan daardoor ook invloed uitoefenen op het bemiddelingsproces. Er is in de loop van het onderzoek verklaard dat een positieve benadering van de overtreders door de politie de bemiddeling vergemakkelijkt. Het is bijvoorbeeld nuttig dat de politie de reden voor een boete uitlegt (bijvoorbeeld door te wijzen op de gevaren van lachgas) of dat zij de mogelijkheid van bemiddeling reeds ter sprake brengt (bijvoorbeeld bij een burenruzie). Dit kan eventueel gebeuren door middel van een brief of brochure die de politie overhandigt aan de betrokkenen. Die zullen gemakkelijker bereid zijn iets aan de overlast te doen of een alternatief te vinden voor een administratieve boete indien zij duidelijke informatie hebben gekregen en een positieve herinnering bewaren aan hun confrontatie met de politie. Ook het omgekeerde is waar: de politie kan een negatieve impact hebben op de verdere afhandeling van het dossier en het verloop van de bemiddeling. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een proces-verbaal louter op basis van een klacht wordt opgemaakt, geen derde als getuige optreedt en de politie afziet van een verhoor van de verdachte. De bemiddelaars benadrukken daarom hoe belangrijk het is de verdachte te verhoren en dat verhoor te vermelden in het proces-verbaal.

De rol van de politie blijft nochtans niet beperkt tot deze eerste fase van de bemiddelingsprocedure. De bemiddelaars verklaren dat de wijkagent vaak wordt ingeschakeld om een bredere context van de feiten te verkrijgen of om de partijen na een geslaagd bemiddelingsgesprek nog een tijd te volgen (bijvoorbeeld om na te gaan of de gemaakte afspraken worden nageleefd). In sommige gevallen wordt de politie eveneens uitgenodigd om het bemiddelingsgesprek bij te wonen, mits de overtreder en het (eventuele) slachtoffer daarmee instemmen. De reden daarvoor is dat de wijkagent een vertrouwd gezicht is voor de betrokken partijen, over de nodige deskundigheid beschikt (bijvoorbeeld om

⁹⁰ Er bestaat onzekerheid over of het legitiem is dat de politie persoonsgegevens aan de plaatselijke bemiddelaar doorspeelt buiten het kader van het proces-verbaal. Het zou raadzaam zijn deze overdracht van gegevens specifiek te regelen, bijvoorbeeld in een omzendbrief van het College van Procureurs-Generaal.

maatregelen te treffen bij geluidsoverlast) of dat zijn aanwezigheid ertoe kan bijdragen dat de partijen zich tijdens het bemiddelingsgesprek goed gedragen.

In sommige gevallen is de politie zelf betrokken bij de plaatselijke bemiddeling, bijvoorbeeld in gevallen van smaad aan de politie. Plaatselijke bemiddeling kan dan uiterst nuttig zijn, met name omdat in een bemiddelingsgesprek kan worden uitgelegd waarom bepaalde punten in een politiereglement zijn opgenomen en wat de gevolgen van dergelijke inbreuken kunnen zijn. Bemiddeling kan eveneens het imago van de politie verbeteren. De overtreder voelt zich soms het slachtoffer van een onrechtvaardig systeem. Bemiddeling kan de overtreder meer verantwoordelijkheidszin en bewustzijn bijbrengen, wat spanningen bij toekomstige controles kan helpen voorkomen (POD Maatschappelijke Integratie, 2017). Het onderzoek brengt aan het licht dat het in dat opzicht interessant is de politie te laten vertegenwoordigen door een politiebemiddelaar⁹¹. Voorafgaand aan het bemiddelingsgesprek spreekt de politiebemiddelaar met de betrokken agent om diens standpunt over de feiten te kennen. Die kennis wordt vervolgens in het bemiddelingsgesprek ingebracht om een communicatieproces op gang te brengen en een oplossing voor het conflict te vinden. Een van de deelnemers aan het onderzoek omschrijft de rol van de politiebemiddelaar (in dit geval de bemiddelaarster) als volgt:

"Zij gaat eerst bij de verbalisant zelf na wat diens verwachtingen zijn, wat hij tegen de betrokkene zou willen zeggen en wat hij werkelijk verwacht dat er gedaan wordt. Vervolgens bemiddelt zij, ze is geen agent, ze behoort tot het burgerpersoneel, en dat is een uitstekende zaak. Bij ons werkt dat heel goed, omdat zij er eveneens in slaagt de rol van de politie zeer goed uit te leggen. Ook legt zij heel goed de vicieuze cirkel uit waarin de relatie tussen bepaalde mensen en de politie zich soms afspeelt en die ook de situatie bederft, en dat werkt goed."

De politie speelt dus een rol in verschillende stadia van de plaatselijke bemiddelingsprocedure, en dus is goede communicatie met de plaatselijke bemiddelaar uiteraard van groot belang. Verscheidene deelnemers hebben echter verklaard dat de communicatie tussen deze partijen niet altijd optimaal is. Een van de redenen daarvoor is dat de politie soms niet goed op de hoogte is van wat plaatselijke bemiddeling is en wat die kan inhouden. De agent die met het vaststellen van de inbreuk belast is, gaat vaak ter plaatse over een eerste bemiddeling tussen de betrokken partijen en snapt niet altijd meteen wat de toegevoegde waarde van plaatselijke bemiddeling is. Sommige agenten hebben het gevoel dat bemiddeling iets te mild is als maatregel en zouden liever een repressieve respons zien op de inbreuken die zij hebben vastgesteld⁹².

Wanneer de samenwerking niet optimaal is, kan het nuttig zijn de politie te informeren over en bewust te maken van de plaatselijke bemiddeling. Dat een plaatselijke bemiddelaar zichzelf voorstelt en eveneens de plaatselijke bemiddeling voorstelt bij de politie, wordt beschouwd als een voorbeeld van een positief initiatief. Dat geeft de kans de politie te informeren over het bestaan van plaatselijke

⁹¹ Dit onderzoek brengt de functie van de politiebemiddelaar in het kader van plaatselijke bemiddeling onder de aandacht. Deze functie bestaat plaatselijk, op initiatief van plaatselijke actoren, en zou in de toekomst grondiger kunnen worden onderzocht.

⁹² De reden voor deze voorkeur voor een repressieve respons zou kunnen zijn dat "zwaardere" sancties het politiewerk meer zin geven. Dit thema werd echter niet bestudeerd tijdens dit onderzoek. Een enquête waarbij politiemensen over dit thema worden bevraagd, zou dat in de toekomst kunnen bevestigen.

bemiddeling en over wat men van plaatselijke bemiddeling mag verwachten, en in te gaan op eventuele vragen en onduidelijkheden. Uit het onderzoek blijkt eveneens hoe positief de effecten op de samenwerking zijn wanneer de politie op de hoogte wordt gebracht van het gevolg dat aan haar vaststellingen wordt gegeven. De bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar kunnen samen een summier dossier samenstellen, met daarin een overzicht van de afgesloten zaken, en dit delen met de politie. De ondervraagden benadrukken eveneens hoe nuttig het zou zijn dat de plaatselijke bemiddelaar een soort werkgroep zou organiseren, die met de politie zou bekijken welke elementen essentieel zijn in het proces-verbaal en welke informatie gedeeld kan worden. Tijdens dit overleg zouden de partijen eveneens kunnen communiceren over welke inbreuken al dan niet dienen te worden doorverwezen naar plaatselijke bemiddeling. Zo zou de agent bijvoorbeeld aan het proces-verbaal een nota kunnen toevoegen om aan te geven dat plaatselijke bemiddeling wenselijk zou zijn voor een specifieke inbreuk. Dat zou bijdragen tot het uitwerken van een gemeenschappelijke visie bij de politie, de sanctionerend ambtenaar en de bemiddelaar, wat motiverend is voor alle actoren die overlast bestrijden op het terrein.

c) Conclusies in verband met de rol van de politie

De politie bekleedt een belangrijke plaats binnen de GAS-procedure en in het plaatselijk bemiddelingsproces, vooral bij het begin van deze procedures. De kwaliteit van de gegevens die de politie in het proces-verbaal opneemt, is bepalend voor de latere behandeling van het dossier. Als de sanctionerend ambtenaar en de plaatselijke bemiddelaar de juistheid en volledigheid van het proces-verbaal in twijfel trekken, kan dat een ongewenste impact hebben op het verloop van de procedure en op de rechten van de betrokkenen. In de klassieke kijk op het politiewerk wordt het proces-verbaal hoofdzakelijk opgevat als een informatiedrager voor het openbaar ministerie, waarbij de volledige aandacht gaat naar de verdachte(n) en de feiten. Tegenwoordig is het eveneens belangrijk het proces-verbaal op te stellen met oog voor het slachtoffer. Het is belangrijk informatie op te nemen over de situatie van het slachtoffer, de gevolgen van het misdrijf, de mogelijkheden voor schadeloosstelling en andere verwachtingen. Dat zal de autoriteiten in staat stellen gedurende de hele procedure beter in te spelen op de behoeften, ook op het vlak van schadeloosstelling (Aertsen, 1996).

Naast de bijzondere rol die de politie speelt bij het opstellen van het proces-verbaal, speelt zij eveneens een belangrijke rol als eerste aanspreekpunt voor de betrokken partijen (d.w.z. de overtreder, het slachtoffer en/of de getuige). Ten slotte speelt zij eveneens een rol bij het informeren van die partijen over het verdere verloop van de procedure. De wet verplicht de politie echter niet de betrokkenen te informeren in het kader van een administratieve procedure. Als gevolg van dit gebrek aan duidelijkheid wordt soms geen informatie verstrekt, of wordt zelfs onjuiste informatie verstrekt, in het bijzonder aan slachtoffers.

Er dient te worden gewezen op het belang van een goede relatie en communicatie tussen de sanctionerend ambtenaar en de plaatselijke bemiddelaar enerzijds en de politie anderzijds. Bij die communicatie kan benadrukt worden hoe belangrijk de aanwezigheid van de wezenlijke onderdelen in het proces-verbaal is en moet worden aangegeven hoe en wanneer de gegevens van slachtoffers en getuigen mogen worden gedeeld (zie hoger). Men kan eveneens de belangrijke rol van de politie als eerste contactpunt voor de betrokken partijen analyseren en nagaan hoe die partijen in dit stadium

van de procedure het best kunnen worden geïnformeerd. In dat opzicht lijkt het noodzakelijk de lokale initiatieven die te maken hebben met deze informatie-uitwisseling te groeperen, bijvoorbeeld met betrekking tot de inhoud van het bewijs van indiening van een klacht, zodat een uniforme aanpak mogelijk wordt.

Wanneer men het gevoel heeft dat er politiemensen zijn die weigerachtig staan tegenover plaatselijke bemiddeling, kan het nuttig zijn de nodige initiatieven te nemen om de politie daarrond te informeren en te sensibiliseren. Zo blijkt uit ons onderzoek dat het bijzonder nuttig kan zijn dat de plaatselijke bemiddelaar een ontmoeting heeft met de politie om zichzelf en de plaatselijke bemiddeling voor te stellen. Dat de politie regelmatig op de hoogte wordt gebracht van wat er verder gebeurt met de inbreuken die zij heeft vastgesteld, vergemakkelijkt eveneens de communicatie. Door een betere communicatie kan bijvoorbeeld worden overeengekomen dat de politieagent, indien hij/zij dit opportuun acht, in een nota bij het proces-verbaal vermeldt dat plaatselijke bemiddeling voor deze inbreuk aangewezen zou zijn.

Tevens wordt aanbevolen dat de plaatselijke bemiddelaars onder elkaar communiceren over hun opvatting over de rol van de politie bij plaatselijke bemiddeling, want die opvattingen variëren momenteel sterk. Zij zouden de beste praktijken kunnen uitwisselen rond samenwerking met de politie bij de follow-up van de partijen na een geslaagde bemiddeling en rond de vraag of de politie aanwezig hoort te zijn bij het bemiddelingsgesprek, of informatie kunnen uitwisselen over de mogelijkheid om een politiebemiddelaar in te schakelen wanneer de politie zelf het slachtoffer is van de inbreuk.

4.4.2. Steden en gemeenten

Krachtens artikel 2 van de GAS-wet kan de gemeenteraad onder bepaalde voorwaarden boetes of administratieve sancties koppelen aan inbreuken tegen zijn reglementen of verordeningen. Terwijl steden en gemeenten vroeger onder het openbaar ministerie vielen, zijn zij nu zelf bevoegd om op te treden bij "kleine criminaliteit" en openbare overlast op hun grondgebied. We zullen hierna ingaan op de plaats van steden en gemeenten in de GAS-procedure (a) en bij de bemiddeling in het kader van de GAS (b). Besluiten doen we met enkele conclusies betreffende de positie van steden en gemeenten (c).

a) Plaats van steden en gemeenten in de GAS-procedure

Het gemeentebestuur stelt het plaatselijk politiereglement op en maakt daarin dus duidelijk welke inbreuken op de bepalingen ervan met GAS-boetes kunnen worden gesanctioneerd. Ter herinnering: het is ook de gemeenteraad die de sanctionerend ambtenaren aanstelt die belast worden met het opleggen van die boetes⁹³. Samenwerking tussen gemeenten, bijvoorbeeld op het niveau van een politiezone, is ook mogelijk door uniforme politiereglementen toe te passen en de burger meer eenvormigheid te bieden. Steden en gemeenten zijn overigens niet verplicht een eigen sanctionerend ambtenaar te hebben. Een sanctionerend ambtenaar kan voor een aantal aan elkaar grenzende gemeenten werken, of de provincie kan zo'n ambtenaar ten dienste stellen van meerdere gemeenten.

⁹³ Art. 6, § 3 van de GAS-wet.

Steden en gemeenten zijn bevoegd om bepaalde gedragingen als administratieve inbreuken te kwalificeren. Bij gemengde inbreuken hangt de toepassing van het stelsel af van wat het openbaar ministerie beslist⁹⁴. Wij herinneren er immers aan dat met betrekking tot de gemengde inbreuken een protocolakkoord kan worden gesloten tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, bekrachtigd door de gemeenteraad. Het afsluiten van een dergelijk protocolakkoord is facultatief, behalve voor inbreuken in verband met stilstaan en parkeren en voor overtredingen tegen de verkeersborden C3 en F103 (zogenoemde "inbreuken van het vierde type")⁹⁵. Het protocolakkoord kan praktische richtlijnen bevatten, zoals termijnen waarbinnen de ene partij de andere moet informeren of de manier waarop de uitwisseling van informatie zal plaatsvinden (Warnez, 2014, 13).

Steden en gemeenten zijn eveneens belast met het innen van de gemeentelijke administratieve boetes (Raeymakers, 2010). De opbrengst van de boetes gaat naar de gemeentelijke schatkist. Daar staat tegenover dat de investeringen die nodig zijn om de wet te handhaven uiteraard financiële en administratieve gevolgen hebben (De Hert et al., 2008) (Wautelet, 2017, 34-35). In de loop van het onderzoek waren er deelnemers die hun ongerustheid uitten over het feit dat bepaalde steden en gemeenten zich daardoor mogelijk meer zouden kunnen laten leiden door het spijsen van de gemeentekas dan door het voeren van een doordacht beleid om de overlast op hun grondgebied te bestrijden⁹⁶. De inbreuken van het vierde type worden daarbij in het bijzonder als voorbeeld aangehaald. In tegenstelling tot andere inbreuken zijn de kosten van het toezicht daarvoor betrekkelijk laag (de bewijslast wordt bijvoorbeeld aanzienlijk verlicht door camerabeelden), terwijl de inkomsten betrekkelijk stabiel zijn. Volgens de ondervraagden worden de sanctionerend ambtenaren in bepaalde steden en gemeenten dan ook overstelpt met deze inbreuken van het vierde type.

b) Plaats van steden en gemeenten in het bemiddelingsproces

Meerdere ondervraagden hebben in het kader van het onderzoek verklaard dat bij hen bepaalde steden en/of gemeenten onlangs de plaatselijke bemiddeling hebben ingevoerd of daartoe voorbereidingen treffen. Dit kan wijzen op een toenemende interesse van steden en gemeenten voor GAS-bemiddelingsprocedures. Deze interesse is van belang, aangezien steden en gemeenten het beleid bepalen en steun verlenen, bijvoorbeeld door passende herstellprestaties vast te leggen en door mee te werken aan de uitvoering ervan.

Plaatselijke steun voor herstellprestaties blijkt uiterst belangrijk, zoals blijkt uit de volgende verklaring:

"Een belangrijke opmerking die ik in de eerste plaats zou willen maken, is dat bemiddeling naar mijn mening in bijna alle situaties kan worden toegepast, als er tenminste voldoende alternatieven zijn die op gemeentelijk niveau zijn uitgewerkt. Zo kan voor elk soort inbreuk (milieu, overlast door dieren, lachgas, enz.) een verschillend soort alternatief worden geboden via de bemiddeling."

⁹⁴ Omzendbrief nr. COL 1/2006 van het College van Procureurs-generaal, 10 februari 2006.

⁹⁵ Art. 23, § 1-3 van de GAS-wet

⁹⁶ Tijdens het onderzoek is het niet mogelijk geweest de steden en gemeenten te ondervragen over het verband dat zij aanhouden tussen het begrotingsbeleid en het strafrechtelijk en administratief beleid of over de bestemming van de inkomsten uit GAS-boetes.

In werkelijkheid blijkt evenwel dat de mogelijkheden om een (passende) herstellprestatie op te leggen soms beperkt zijn, hetgeen een doeltreffende behandeling van het dossier in het kader van de bemiddelingsprocedure in de weg staat.

Ondanks de groeiende belangstelling voor GAS-bemiddeling is de terughoudendheid om er gebruik van te maken in veel steden en gemeenten nog groot. Wanneer steden en gemeenten niet goed genoeg geïnformeerd zijn over wat bemiddeling is en wat ze kan betekenen, of wanneer zij er geen voorstander van zijn, kan dit nadelig zijn voor de plaatselijke bemiddelingsprocedure. In dit geval is het van belang dat de plaatselijke bemiddelaar het initiatief neemt om de steden en gemeenten te informeren over de GAS-bemiddelingsprocedure. De bemiddelaar herinnert de lokale overheden eraan dat alternatieve maatregelen de overtreder in staat stellen een administratieve boete te vermijden, maar niet zonder enige vorm van verantwoordelijkheid op zich te nemen. Bemiddeling helpt om conflicten te bedaren, de dialoog te vergemakkelijken en maatregelen te nemen om de levenskwaliteit in steden en gemeenten te verbeteren (POD Maatschappelijke Integratie, 2017).

Om steden en gemeenten te kunnen informeren en sensibiliseren, is het raadzaam dat de bemiddelaar betrokken wordt bij het plaatselijk preventiebeleid en bij projecten om de levenskwaliteit in steden en gemeenten te verbeteren. Het is dan ook wenselijk dat de plaatselijke bemiddelaar zich ertoe verbindt de gemeente te adviseren bij het uitwerken van een lokaal beleid ter preventie van overlast en te zorgen voor de follow-up van de acties, initiatieven en reglementeringen die een impact hebben op het preventie- en veiligheidsbeleid van de lokale en bovenlokale overheden⁹⁷. In de praktijk is dat echter niet altijd het geval, aangezien de plaatselijke bemiddelaars melden dat een hoge werkdruk hen ervan weerhoudt dit engagement op te nemen.

Nochtans berust de verantwoordelijkheid voor toereikende voorlichting en bewustmaking van steden en gemeenten niet uitsluitend bij de plaatselijke bemiddelaars. Ook de sanctionerend ambtenaar speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van plaatselijke bemiddeling, in het bijzonder wanneer niet echt gevolg wordt gegeven aan het verzoek van de plaatselijke bemiddelaar om voldoende herstellprestaties mogelijk te maken. Het belang van een goede verstandhouding tussen deze actoren dient dan ook te worden benadrukt. De deelnemers aan het onderzoek verklaren dat interne spanningen binnen het gemeentebestuur die goede verstandhouding soms in de weg staan, met vaak negatieve gevolgen voor de plaatselijke bemiddelingsprocedure.

Ten slotte moet worden gewezen op het belang van de vertegenwoordiging van de gemeente tijdens het bemiddelingsgesprek. Zoals bekend zijn de gemeentelijke administratieve sancties ooit in het leven geroepen om overlast en kleine criminaliteit aan te pakken, waarvan vooral de lokale overheden het slachtoffer waren (Raeymakers, 2010). Het is dus van belang dat de plaatselijke bemiddelaar voldoende geïnformeerd is over de doelstellingen die het plaatselijk bestuur nastreeft met zijn beleid rond administratieve sancties. Bovendien kan het feit dat een vertegenwoordiger van de stad of de gemeente aanwezig is naast de plaatselijke bemiddelaar en dat, bijvoorbeeld, degene die

⁹⁷ Ter herinnering: deze taken komen bovenop de functie van plaatselijk bemiddelaar in artikel 7 van het koninklijk besluit betreffende de bemiddeling.

verantwoordelijk is voor de netheid van de straten het woord kan nemen tijdens een plaatselijke bemiddeling rond een geval van sluikestorten, eveneens een belangrijke impact hebben.

c) Conclusies over de rol van steden en gemeenten

De rol van steden en gemeenten in de GAS-procedure en in het plaatselijk bemiddelingsproces ligt hoofdzakelijk op het niveau van beleid, investeringen en ondersteuning.

De gemeenteraad neemt in het politiereglement immers op welke inbreuken met een administratieve boete kunnen worden gesanctioneerd en stelt de sanctionerend ambtenaren aan die met het opleggen van deze boetes worden belast. Het loont de moeite tot een goede samenwerking tussen de verschillende steden en gemeenten te komen en bijvoorbeeld te opteren voor een uniform politiereglement op het niveau van de politiezone. Bovendien kan het, vooral voor kleine steden en gemeenten, interessant zijn na te gaan of een beroep kan worden gedaan op een provinciale sanctionerend ambtenaar.

De deelnemers aan het onderzoek verklaren bekommerd te zijn om het feit dat de prioriteiten van sommige steden en gemeenten in het kader van de GAS veeleer van budgettaire aard zouden zijn en niet zozeer gericht zouden zijn op het voeren van een doordacht beleid ter bestrijding van de overlast op hun grondgebied. Zij wijzen in het bijzonder op de impact van inbreuken van het vierde type op de werklust van de sanctionerend ambtenaar. In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk daarover relevante uitspraken te doen, maar het lijkt wel aangewezen deze bekommernis ernstig te nemen en meer bepaald na te gaan welke impact deze inbreuken hebben op de werklust van de sanctionerend ambtenaar.

Hoewel de ondervraagden benadrukken dat de belangstelling van steden en gemeenten voor plaatselijke bemiddeling toeneemt, blijken sommige onder hen nog steeds terughoudend. Wanneer steden en gemeenten, die nochtans belangrijke actoren zijn in de GAS-procedure, niet goed genoeg geïnformeerd zijn over wat plaatselijke bemiddeling is of er geen voorstander van zijn, dient men zich af te vragen welke impact dit kan hebben op de bemiddelingsprocedures. Zo zijn plaatselijke bemiddelaars grotendeels afhankelijk van de steun van steden en gemeenten wanneer het gaat om het vastleggen en uitvoeren van passende herstellprestaties. Om daar iets aan te doen is het van belang dat de plaatselijke bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar de nodige initiatieven nemen om steden en gemeenten te informeren en bewust te maken. Om plaatselijke bemiddeling voldoende te promoten is het bijvoorbeeld wenselijk dat de plaatselijke bemiddelaar zich ertoe verbindt de gemeente te adviseren over projecten die bedoeld zijn om de levenskwaliteit in de steden en gemeenten te verbeteren. In dit opzicht is het van belang dat de plaatselijke bemiddelaar de nodige steun krijgt en beschikt over voldoende manoeuvreerruimte om dat engagement op te nemen in het geheel van zijn takenpakket.

Het is trouwens eveneens van belang dat de gemeente, als slachtoffer van de inbreuk, vertegenwoordigd is bij het bemiddelingsgesprek⁹⁸. Goede communicatie over de doelstellingen die

⁹⁸ Met het hierboven gemaakte voorbehoud ten aanzien van de moeilijkheden die voor het slachtoffer zouden kunnen voortvloeien uit de confrontatie met twee ambtenaren van dezelfde administratie.

de gemeente in het kader van de plaatselijke bemiddeling nastreeft en goede samenwerking tijdens de plaatselijke bemiddeling verdienen dus de nodige aandacht.

4.5. Gemengde inbreuken in de GAS-procedure

De impact van gemengde inbreuken in het GAS-stelsel is het vijfde thema dat bijzonder werd bekeken in ons onderzoek. Gemengde inbreuken slaan op gedragingen die als strafrechtelijke inbreuken blijven bestaan maar die de gemeenten ook administratief kunnen sanctioneren. Met de invoering van deze gemengde inbreuken koos de wetgever voor een uitbreiding van de autonomie van de gemeentelijke overheden, om hen in staat te stellen het "overlastprobleem" snel en efficiënt te bestrijden (Ponsaers et al., 2006).

In het kader van het onderzoek werd aan de deelnemers gevraagd aan te geven wat volgens hen de gevolgen waren van de invoering van gemengde inbreuken in de GAS-procedure. Hieronder geven we een overzicht van de gevolgde procedure voor gemengde inbreuken (wat het wettelijk kader voorschrijft en hoe het in de praktijk wordt toegepast) (4.5.1) en van de perceptie van de ondervraagden over de impact van gemengde inbreuken voor de verschillende betrokkenen (4.5.2).

4.5.1. Procedure voor gemengde inbreuken

a) Wettelijk kader

De categorie gemengde inbreuken, d.w.z. inbreuken die zowel administratief met een GAS als strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd, is in het leven geroepen door de wetten van 7 mei en 17 juni 2004. Rekening houdend met het beginsel *non bis in idem*⁹⁹ heeft de wetgever ervoor gekozen voorrang te geven aan de strafrechtelijke regeling. Een door de GAS-wet ingevoerd systeem bepaalt, door een onderscheid te maken tussen zware en lichte gemengde inbreuken, hoe het parket de sanctionerend ambtenaar "groen licht" kan geven om met administratieve vervolging te beginnen (zie hoger).

In de GAS-wet staat ook dat het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege met de betrokken procureur des Konings een protocolakkoord kan sluiten over gemengde inbreuken¹⁰⁰. In dat akkoord kunnen de gemeenten en het parket vastleggen welke gemengde inbreuken in principe strafrechtelijk worden vervolgd en welke inbreuken administratief worden vervolgd. In het akkoord kan ook worden bepaald hoe het proces-verbaal wordt verzonden en welke voorschriften het parket in overweging zal nemen bij het inlichten van de sanctionerend ambtenaar, waarbij eventueel kan worden afgeweken van de wettelijke termijnen.

b) Praktisch

Met de invoering van de gemengde inbreuken ontvangt de sanctionerend ambtenaar voortaan, naast de vaststellingen van de gemeentelijke vaststellend ambtenaren en de politie betreffende eenvoudige inbreuken op het gemeentereglement (inbreuken van eerste categorie), ook de vaststellingen betreffende gemengde inbreuken (inbreuken van tweede en derde categorie). De werkwijze voor

⁹⁹ Het beginsel *non bis in idem* houdt in dat men geen tweede maal kan worden vervolgd of gestraft voor een inbreuk waarvoor men reeds bij onherroepelijk vonnis is vrijgesproken of veroordeeld.

¹⁰⁰ Art. 23 van de GAS-wet.

dossiers over gemengde inbreuken varieert naar gelang er al dan niet een protocolakkoord is gesloten tussen de gemeente en het parket (Raeymakers, 2010).

Het protocolakkoord en de bijhorende aangepaste procedure voor het behandelen van gemengde inbreuken bleken bij de meeste ondervraagden ruimschoots te worden toegepast¹⁰¹. Dat is begrijpelijk, aangezien het cascadesysteem dat door de GAS-wet is ingevoerd, impliceert dat het openbaar ministerie voor elke gemengd inbreuk een (al dan niet expliciete) beslissing moet nemen (Van Gool, 2015). Dit impliceert ook dat wanneer er geen afwijkend stelsel vastligt in een protocolakkoord, de sanctionerend ambtenaar doorgaans tot twee maanden moet wachten alvorens aan administratieve vervolging te kunnen beginnen. Een protocolakkoord vergemakkelijkt dus het werk van de sanctionerend ambtenaar in die zin dat hij of zij meteen na ontvangst van een vaststelling weet of hij of zij het dossier mag openen (Raeymakers, 2010).

Op de vraag hoe de procedure verloopt in steden en gemeenten die geen protocolakkoord hebben gesloten met het openbaar ministerie, hebben de deelnemers aan het onderzoek ofwel geen antwoord, ofwel geven zij aan dat er modaliteiten zijn vastgelegd om alsnog van de wettelijke procedure te kunnen afwijken. Gezien het belang van het protocolakkoord in het kader van de GAS-procedure, zullen wij hierna de uitwerking, de inhoud en de toepassing ervan in de praktijk verder onder de loep nemen.

- *Uitwerking van het protocolakkoord*

De wet definieert een protocolakkoord als een overeenkomst die werd opgesteld tussen het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege en de voor de gemengde inbreuken bevoegde procureur des Konings¹⁰². De ondervraagden gaven aan dat de meeste protocolakkoorden worden opgesteld op eenzijdig initiatief van het openbaar ministerie en dat de inbreng van de steden en gemeenten beperkt blijft tot het al dan niet instemmen met het voorstel van het openbaar ministerie. De volgende verklaring van een sanctionerend ambtenaar illustreert dit duidelijk:

"De procureur heeft alle gemeenten van zijn grondgebied een voorstel voor een protocol gestuurd waarin hij voorstelt na te gaan of het niet mogelijk is het maximumbedrag van de schadeloosstelling op te trekken, want zaken boven 500 euro zijn momenteel in principe voor het parket. In de praktijk heeft dat echter door de hoge werkdruk geen tijd om zich bezig te houden met schadegevallen van bv. 700, 800 of 900 euro. Dus ja, het voorstel komt van het parket en ik weet niet of veel gemeenten daar tegenin zijn gegaan, want uiteindelijk is het verkieslijk dat het ergens toe dient in plaats van tot niets."

De ondervraagden hebben niet duidelijk aangegeven waarom steden en gemeenten slechts een beperkte inbreng hebben in deze overeenkomsten. Nochtans zijn ze soms verbaasd wanneer zij er kennis van nemen, omdat zij zich meteen de vaak aanzienlijke impact van deze akkoorden in het plaatselijk leven kunnen voorstellen. Zij vrezen dat steden en gemeenten zich er niet altijd van bewust

¹⁰¹ Uit het tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet van 2015 blijkt dat de meerderheid van de Vlaamse gemeenten werkt met een protocolakkoord (FOD Binnenlandse Zaken, 2015). Volgens een studie van de UVCW van maart 2017 werkt ook de overgrote meerderheid van de Waalse gemeenten met een protocolakkoord. Bovendien werken zij over het algemeen met hetzelfde protocolakkoord als de andere gemeenten in hun politiezone (Vassart, 2018).

¹⁰² Art. 23, § 1, lid 2 van de GAS-wet.

zijn dat het niet opnemen van bepaalde inbreuken in het politiereglement erop neerkomt dat deze inbreuken op hun grondgebied niet meer worden vervolgd. Sommigen beweren dat er tussen het openbaar ministerie en de steden en gemeenten soms nauwelijks of geen communicatie is over de impact van de protocolakkoorden op het lokale beleid.

De mogelijkheid om in protocolakkoorden vast te leggen welke gemengde inbreuken administratief kunnen worden afgehandeld, wordt door de parketten dus gebruikt om hun beteugelingsbeleid af te stemmen op de problematieken waaraan zij prioriteit wensen te geven. Prozaïscher is echter dat de parketten ontwerpprotocolen louter uitgewerkt hebben op grond van hun capaciteit om bepaalde inbreuken te behandelen, zonder rekening te houden met de lokale realiteit, aangezien de protocollen zonder onderscheid zijn voorgesteld aan alle gemeenten van eenzelfde gerechtelijke arrondissement (de Suray, 2014, 77-78).

- *Inhoud*

In de praktijk legt het protocolakkoord hoofdzakelijk vast welke inbreuken van eerste en tweede categorie uitsluitend door GAS zullen worden afgehandeld, zodat er geen tijd verloren gaat voordat de administratieve procedure wordt ingeleid. Op die manier wordt de procedure voor de betrokken actoren geoptimaliseerd, terwijl de belangen van het parket worden gevrijwaard.

Vormelijk vertonen de verschillende protocolakkoorden gelijkenissen, aangezien ze gewoonlijk gebaseerd zijn op het model van protocolakkoord dat in het KB ter zake is opgenomen. Buigt men zich evenwel over de specifieke inhoud van deze protocolakkoorden, dan kan men niet anders dan vaststellen dat die grotendeels afhangt van het arrondissement waar het akkoord is opgesteld.

Of een inbreuk al dan niet administratief kan worden vervolgd, hangt derhalve in grote mate af van het arrondissement waar de inbreuk is gepleegd. De specifieke factoren die een administratieve afwikkeling in de weg staan, vertonen echter gelijkenissen over de arrondissementsgrenzen heen. Daarbij worden hoofdzakelijk genoemd: een hoog schadebedrag, recidive of huiselijk geweld als context.

- *Toepassingsgebied*

In het algemeen vinden de ondervraagden het gebruik van een protocolakkoord een goede zaak, aangezien het protocolakkoord de procedure in het geval van gemengde inbreuken versnelt en vereenvoudigt. Eén ondervraagde zegt in dit verband:

"Vroeger was het op administratief vlak verschrikkelijk, omdat we die twee maanden moesten respecteren en we ofwel geen antwoord kregen ofwel te laat. Maar we moesten altijd een antwoord hebben en dus stuurden we e-mails, maar dan bleek het dossier verloren gegaan of wat dan ook."

Het blijkt echter ook dat de protocolakkoorden niet overal even goed worden nageleefd, en daar worden twee redenen voor gegeven. Enerzijds gebeurt het dat de protocolakkoorden niet voldoende of helemaal niet bekend zijn bij de betrokken partijen. Het kan zijn dat men van de vaststellend ambtenaren verwacht dat zij reeds in het proces-verbaal aangeven of de inbreuk al dan niet administratief zal worden afgehandeld. Maar één politiezone omvat vaak meerdere steden en gemeenten, elk met hun eigen regels, zodat zulks niet altijd gemakkelijk is. Ook aan de kant van het

openbaar ministerie worden inbreuken vaak strafrechtelijk afgehandeld terwijl het protocolakkoord voorziet in een administratieve afhandeling. Anderzijds weten de betrokken partijen niet altijd duidelijk tot wie zij zich moeten wenden met vragen over de classificatie van een proces-verbaal overeenkomstig het protocolakkoord.

De meeste sanctionerend ambtenaren zijn met het openbaar ministerie overeengekomen dat zij regelmatig verslag zullen uitbrengen over de afhandeling van gemengde inbreuken.

c) Conclusies

De procedure voor gemengde inbreuken wordt in grote mate bepaald door de protocolakkoorden die zijn gesloten tussen het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege en de bevoegde procureur des Konings. Op basis van de ervaringen van de ondervraagden willen wij dan ook een aantal opmerkingen en suggesties formuleren met betrekking tot het uitwerken, de inhoud en de toepassing van de protocolakkoorden.

Uitwerking. De ondervraagden hebben aangegeven dat de meeste protocolakkoorden uitgewerkt zijn op eenzijdig initiatief van het openbaar ministerie. Onder voorbehoud van bevestiging van deze analyse door de plaatselijke autoriteiten zelf kan een dergelijke situatie niet anders dan verbazing wekken. Een grondiger onderzoek zou moeten uitwijzen wat de redenen daarvoor zijn en waarom de plaatselijke overheden in zekere zin genoeg nemen met het afhandelen van wat het parket op zijn niveau niet als prioriteit beschouwt, ook al heeft zulks belangrijke gevolgen, met name voor de gemeentelijke autonomie en de personele middelen, aangezien ongetwijfeld niet alleen de parketten overbelast zijn maar ook de gemeentelijke of provinciale ambtenaren. Wij hebben daarnaast vragen over het betrekken van andere actoren bij het sluiten van deze protocollen, zoals de politiediensten en zelfs de bemiddelaars. Maar we zijn er verder niet op ingegaan aangezien dit al te veel afwijkt van de kern van het onderzoeksproject.

Wij beperken ons derhalve tot twee overwegingen. Enerzijds stellen we vast dat er behoefte is aan overleg en aan communicatie tussen de procureur des Konings en de steden en gemeenten. Aangezien blijft de deelname van steden en gemeenten aan het uitwerken van het protocolakkoord momenteel vaak beperkt tot het al dan niet aanvaarden van het voorstel van het openbaar ministerie, en zijn de plaatselijke actoren daardoor soms niet voldoende op de hoogte van de gevolgen van wat via het protocolakkoord is besloten. Het is bovendien zorgwekkend dat steden en gemeenten zich er niet altijd van bewust zijn dat het niet opnemen van bepaalde inbreuken in het politiereglement erop neerkomt dat deze inbreuken op hun grondgebied niet meer worden vervolgd, terwijl sinds de goedkeuring van de wet al zo vaak is gewezen op die problematiek. In dit verband moet worden opgemerkt dat men eveneens vragen kan stellen bij de tamelijk abrupte keuze waarmee steden en gemeenten in dit geval worden geconfronteerd: ofwel kiezen zij ervoor de gemengde inbreuk op te nemen in het politiereglement en administratief te vervolgen, ofwel kiezen zij ervoor dit niet te doen en geldt er straffeloosheid voor deze inbreuk. Het is bijgevolg duidelijk dat overleg en goede communicatie met de plaatselijke besturen essentieel zijn. Van bepaalde gedragingen een administratieve inbreuk maken is immers een beslissing die uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeente behoort. De toepasbaarheid van het systeem is in het geval van inbreuken van tweede en derde categorie ondergeschikt aan de beslissingen – of het ontbreken daarvan – van het openbaar

ministerie¹⁰³. Dit overleg en deze communicatie moeten de procureur des Konings en de lokale besturen in staat stellen een helder beeld te krijgen van de draagwijdte van de politiereglementen en -verordeningen en deze reglementen beter af te stemmen op en verenigbaarder te maken met de keuzes van het parket inzake repressief beleid.

Anderzijds moet gewezen worden op de noodzaak de sanctionerend ambtenaar, de bemiddelaar en de politie te betrekken bij het uitwerken van de protocolakkoorden. Het is niet altijd wenselijk de verschillende partijen rond dezelfde tafel te krijgen, maar het is raadzaam er een gewoonte van te maken alle betrokken diensten de kans te geven een (schriftelijk) advies uit te brengen over de voorgelegde documenten. Het zijn juist de politieambtenaar, de sanctionerend ambtenaar en de plaatselijke bemiddelaar die haast dagelijks worden geconfronteerd met de procedure inzake gemengde inbreuken die in het protocolakkoord staan (en met de gevolgen daarvan). De inlichtingen die zij verstrekken kunnen cruciaal zijn in het kader van de beoordeling van de criteria die in de protocolakkoorden staan. Het wekt dan ook verbazing dat met hun ervaring en kennis soms geen rekening is gehouden bij het opstellen of wijzigen van het protocolakkoord.

Inhoud. De opsomming, in een protocolakkoord, van de gemengde inbreuken die administratief kunnen worden afgehandeld, heeft in ruime mate weg van een standaardisering van de procedure. Door die standaardisering kan willekeur voor een deel worden vermeden en ze heeft onmiskenbare voordelen qua vereenvoudiging en tijdsbesparing. Het is evenwel ook opportuun de mogelijke risico's van een standaardisering van de procedure onder de loep te nemen. Ze laat weinig ruimte voor de specifieke problemen van een stad of gemeente of voor de specifieke kenmerken van een geval. Kunnen afwijken van deze gestandaardiseerde procedure is dan ook soms wenselijk. Het kan ook relevant blijken erop toe te zien dat de sanctionerend ambtenaar altijd, indien hij of zij dat in een individueel geval (bijvoorbeeld een recidivist) nodig acht, aan het parket kan voorstellen de overtreder toch strafrechtelijk te vervolgen.

De standaardisering blijft doorgaans beperkt tot één arrondissement, aangezien de inhoud van een protocolakkoord op frappante wijze samenhangt met het arrondissement waarin het is opgesteld. Dat is niet verwonderlijk, gezien de belangrijke positie die het parket inneemt bij de uitwerking van het protocolakkoord en gezien de eigenheid van de problematieken en prioriteiten binnen een gerechtelijk arrondissement. Het lijkt er dan ook op dat de dialoog over de opportuniteit van het al dan niet administratief vervolgen van bepaalde gemengde inbreuken eveneens over de arrondissementsgrenzen heen wordt gevoerd. Het College van Procureurs-Generaal speelt op dit vlak een belangrijke rol.

Toepassing. Wat opvalt bij de toepassing van de protocolakkoorden is dat ze niet altijd voldoende bekend zijn en dat de actoren niet goed weten tot wie zij zich moeten wenden met hun vragen. Om een correcte toepassing van de protocolakkoorden te waarborgen, is het van belang in te zetten op deelname van alle actoren binnen hetzelfde grondgebied (d.w.z. de vaststellend ambtenaren, de steden en gemeenten, de plaatselijke bemiddelaars, de sanctionerend ambtenaren en de GAS-referentiemagistraten) en op communicatie met al die actoren. Het verdient aanbeveling dat de verschillende actoren aan elkaar worden voorgesteld en worden geïnformeerd over de plaats die elk

¹⁰³ Omzendbrief nr. COL 1/2006 van het College van Procureurs-generaal, 10 februari 2006.

van hen in de procedure voor gemengde inbreuken inneemt. De zonale veiligheidsraad, waarin de bestuurlijke, gerechtelijke en politionele autoriteiten die het sterkst betrokken zijn reeds aanwezig zijn¹⁰⁴, kan in dit verband een eersterangsrol spelen.

Vermeldenswaard is hier ook dat een of meer politiezones, een gerechtelijk arrondissement of het gehele Brussels Hoofdstedelijk Gewest één gemeenschappelijk politiereglement kunnen aannemen¹⁰⁵. Deze uniformisering, die in de praktijk veel wordt gebruikt, maakt het immers aanzienlijk gemakkelijker om met het parket samen te werken (Devroe, 2012).

4.5.2. Impact van gemengde inbreuken

a) Voornaamste actoren

Het invoeren van de gemengde inbreuken in 2004 heeft de weg vrijgemaakt voor de mogelijkheid om een reeks inbreuken die in het strafwetboek staan ook met een administratieve boete te sanctioneren. Deze wetwijziging heeft een impact gehad voor de verschillende actoren die betrokken zijn bij de strafrechtelijke en administratieve afhandeling van geschillen. Op basis van de ervaring van de ondervraagden beschrijven we hierna deze impact op de taken van (de GAS-referentiemagistraat van) het parket, van de sanctionerend ambtenaar en van de plaatselijke bemiddelaar en op de samenwerking tussen deze actoren.

- Taken

De wetwijzigingen inzake gemengde inbreuken en de uitbreiding van de bevoegdheden van de plaatselijke overheden hebben gevolgen voor de taken van het openbaar ministerie, van de sanctionerend ambtenaar, van de plaatselijke bemiddelaar en van de ambtenaren die de inbreuken vaststellen. De taken (en in het bijzonder de daarmee samenhangende werklast) van de verschillende actoren zijn eerder in dit rapport al uitvoerig besproken (zie 4.2). Aanvullend voegen wij een aantal punten toe betreffende de taken in het kader van de gemengde inbreuken.

De aanzienlijke werklast bij het parket was een van de redenen voor het invoeren van de categorie gemengde inbreuken (De Hert *et al.*, 2008). De mogelijkheid om te kiezen voor een administratieve afhandeling van gemengde inbreuken heeft de taken van de parketten gewijzigd. Wanneer de deelnemers aan het onderzoek ondervraagd worden over de impact van de gemengde inbreuken bij het parket, zijn hun meningen verdeeld. Sommigen wijzen erop dat de impact op de taken van de GAS-referentiemagistraat miniem is en beperkt blijft tot minder dan een halve dag per week. Dit is te wijten aan de richtsnoeren in het protocolakkoord, aangezien de werklast beperkt is tot het beantwoorden van een paar e-mails over de interpretatie van het akkoord. Anderen wijzen er evenwel op dat de gemengde inbreuken wél veel tijd vergen van de GAS-referentiemagistraat, aangezien voor elke inbreuk moet worden beslist of hij al dan niet via de administratieve weg kan worden afgehandeld¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Omzendbrief nr. COL 1/2006 van het College van Procureurs-generaal, 10 februari 2006.

¹⁰⁵ Art. 2, § 3 en § 4 van de GAS-wet.

¹⁰⁶ Toekomstig onderzoek zou gewijd kunnen worden aan het strafbeleid van het openbaar ministerie op het vlak van GAS en aan de organisatie van het openbaar ministerie in dit verband. Gezien de diversificatie van administratieve sancties en de toename van hun aantal, zou het interessant zijn zich daarbij niet te beperken tot de administratieve sancties, maar ook rekening te houden met alle gemengde sancties, en bijvoorbeeld ook met de sancties die op gewestelijk niveau zijn vastgelegd (Jonckheere, 2020).

Gemengde inbreuken leiden deels tot een verschuiving van de werkdruk naar de lokale besturen (De Hert et al., 2008). Op de vraag naar de impact van gemengde inbreuken voor de sanctionerend ambtenaren antwoordden de deelnemers aan het onderzoek dat die impact sterk varieert van persoon tot persoon. De meerderheid onder hen geeft aan dat het aandeel van de gemengde inbreuken toeneemt en dat zij verwachten dat het zal blijven toenemen. Deze toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de mogelijkheid om protocolakkoorden te sluiten, waardoor het aantal tenlasteleggingen in de gemeente toeneemt.

Ook op het niveau van de plaatselijke bemiddelaars varieert de impact van de gemengde inbreuken van persoon tot persoon, al geven de bemiddelaars unaniem aan te verwachten dat dit aandeel zal toenemen. Sommige bemiddelaars behandelen zo goed als geen gemengde inbreuken (bijvoorbeeld uitsluitend voor beschadigingen), terwijl andere hoofdzakelijk gemengde inbreuken toegeschoven krijgen (bijvoorbeeld meer dan 70% van alle toegezonden dossiers). Bij gemengde inbreuken stijgt ook het aantal slachtoffers die particulieren zijn. Historisch zijn de gemeentelijke administratieve sancties in het leven geroepen om overlast en kleine criminaliteit aan te pakken, waarvan doorgaans de lokale besturen het slachtoffer waren. Maar door het toevoegen van de gemengde inbreuken, zoals diefstal en nachtlawaai, is het slachtoffer almaar vaker een te identificeren natuurlijke persoon. Deze ontwikkeling leidt ook tot extra werklast voor de bemiddelaar, aangezien in gevallen waarin het slachtoffer een particulier is, ook stappen moeten worden ondernomen in het kader van de bemiddelingsprocedure (bijvoorbeeld het slachtoffer aanschrijven).

De bemiddelaars geven aan dat de toename van de gemengde inbreuken tot gevolg heeft dat er beleidskeuzes moeten worden gemaakt in het kader van de GAS-procedure, enerzijds om er zeker van te zijn dat de bemiddelaars geen tijd verliezen met dossiers die zich minder lenen voor bemiddeling, en anderzijds opdat zij voldoende tijd zouden kunnen besteden aan deelname aan het plaatselijk beleid¹⁰⁷. Dossiers met betrekking tot de inbreuk gevormd door urineren op de openbare weg, zijn een voorbeeld van dossiers waarin meerdere deelnemers aan het onderzoek hebben aangegeven dat zij met de sanctionerend ambtenaar waren overeengekomen niet langer automatisch via de plaatselijke bemiddelaar te gaan. Zij rechtvaardigen deze keuze met het feit dat iedereen weet dat urineren op de openbare weg verboden is en dat bemiddeling dus weinig toegevoegde waarde heeft. In dit verband willen wij erop wijzen dat open communicatie met de betrokken actoren aan te bevelen is wanneer beleidskeuzes nodig zijn, zodat alle actoren op de hoogte zijn van de keuze die men wil maken en van de mogelijke gevolgen die daarmee gepaard gaan. Wanneer men ervoor kiest geen bemiddeling meer voor te stellen in dossiers die slaan op urineren op de openbare weg, kan men zoeken naar alternatieven om deze vorm van overlast aan te pakken, bijvoorbeeld door de gemeente het signaal te geven dat er te weinig openbare toiletten zijn.

De impact van de gemengde inbreuken op de taken van vaststellend ambtenaren is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. Volledigheidshalve wijzen we erop dat gemengde inbreuken alleen kunnen worden vastgesteld door een ambtenaar, een agent van politie of een bijzondere veldwachter in het kader van zijn bevoegdheden. Gemengde inbreuken hebben derhalve geen impact voor de

¹⁰⁷ Een taak toevertrouwd aan de plaatselijke bemiddelaar krachtens art. 7 van het KB inzake bemiddeling.

lange lijst van vaststellend ambtenaren die bevoegdheden hebben gekregen in het kader van de zuiver administratieve overtredingen¹⁰⁸.

- *Samenwerking*

In het kader van de hierboven geïllustreerde verschuiving van de werklust en de uitbreiding van de taken is een goede samenwerking tussen de verschillende actoren noodzakelijk. Die samenwerking tussen de verschillende actoren is eerder in dit rapport uitvoerig onderzocht (zie 4.3 hierboven). Aanvullend voegen wij een aantal punten toe betreffende de samenwerking in het specifieke kader van de gemengde inbreuken.

Gevraagd naar de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de sanctionerend ambtenaar in het kader van gemengde inbreuken, antwoordden de deelnemers aan het onderzoek dat de communicatie in het kader van deze samenwerking tot het minimum beperkt blijft. Ter verklaring van deze situatie verwijzen de GAS-referentiemagistraten naar de protocolakkoorden die met de meeste gemeenten zijn gesloten. Zij leggen uit dat een goed protocolakkoord duidelijk aangeeft welke inbreuken administratief moeten worden afgehandeld, zodat communicatie daarover met de sanctionerend ambtenaar overbodig wordt.

De kwaliteit van de samenwerking in het kader van gemengde inbreuken verschilt van arrondissement tot arrondissement. Er zijn deelnemers die erop wijzen dat er nagenoeg geen samenwerking is en dat niet duidelijk vastligt met wie binnen het openbaar ministerie contact kan worden opgenomen wanneer men vragen heeft. Anderen daarentegen hebben het over goede samenwerking, waarbij het openbaar ministerie vooral wordt gecontacteerd voor inbreuken die bij de sanctionerend ambtenaar terechtkomen maar eigenlijk bestemd zijn voor het openbaar ministerie (bijvoorbeeld wanneer er een verband met een andere inbreuk blijkt te bestaan). De communicatie tussen de sanctionerend ambtenaar en het openbaar ministerie, voor zover die bestaat, is dus voornamelijk incidenteel en vindt plaats voor specifieke inbreuken of wanneer er vragen zijn over de interpretatie van het protocolakkoord.

Daarnaast stelt de sanctionerend ambtenaar in bepaalde gemeenten een periodiek rapport op over de gemengde inbreuken, bestemd voor het openbaar ministerie. Dat rapport geeft een overzicht van alle behandelde inbreuken en gaat daarna in op het gevolg dat eraan is gegeven. De periodiciteit waarmee dit rapport wordt opgesteld en gedeeld, hangt af van wat tussen de sanctionerend ambtenaar en het openbaar ministerie is overeengekomen (maandelijks tot eenmaal per jaar). De ondervraagden geven aan dat het openbaar ministerie geen feedback geeft over dit periodiek rapport. Meerdere sanctionerend ambtenaren hebben aangegeven dat de frequentie van de contacten laag is en voegen eraan toe dat meer overleg de samenwerking zou kunnen bevorderen.

Van een relatie tussen de GAS-referentiemagistraat en de plaatselijke bemiddelaar is zo goed als geen sprake (zie 4.3 hierboven). Algemeen gesproken geven de GAS-referentiemagistraten nochtans aan op de hoogte te zijn van het bestaan van plaatselijke bemiddeling als mogelijkheid, maar ze geven toe

¹⁰⁸ Art. 20 van de GAS-wet *juncto* art. 21 van de GAS-wet

er zelden of nooit mee in contact te komen. Een GAS-referentiemagistraat beschrijft zijn ervaring met plaatselijke bemiddeling als volgt:

"Ik krijg er maar heel zelden mee te maken. Ik weet dat die bemiddeling mogelijk is en ik weet dat ze soms plaatsvindt, maar dat gebeurt niet vaak. Dat is alles."

Samenwerking met de politie in het kader van gemengde inbreuken is geen specifiek onderwerp in dit onderzoek. Voor de plaats die de politie inneemt binnen de GAS in het algemeen, verwijzen wij de lezer naar deel 4.4.

b) Bevolking

Een van de redenen waarom GAS in het leven geroepen zijn, was dat de toepassing van politie sancties zeer beperkt bleef, zeker op het einde van de twintigste eeuw. Het resultaat daarvan was een gevoel van straffeloosheid en uiteindelijk een daling van het vertrouwen van de bevolking in de overheid. Samenvattend luidde de conclusie dat de lokale overheden een centrale rol konden spelen bij de strijd tegen kleine criminaliteit en overlast. Betere afspraken tussen steden en gemeenten, politie en openbaar ministerie moesten het mogelijk maken deze vormen van criminaliteit te bestrijden en zo het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen (Van Herle, 2020).

De nagestreefde impact in het kader van gemengde inbreuken moest dus met name tegemoetkomen aan de roep van de burger om iets te doen aan overlast en aan het gevoel van onveiligheid dat ermee gepaard ging (Devroe, 2012). Over de (indirecte) impact van gemengde inbreuken op het aanvoelen bij de bevolking kan men evenwel maar een uitspraak doen na bevraging van die bevolking, wat in het kader van dit onderzoek niet is gebeurd.

De gemengde inbreuken hebben echter voor de bevolking een reeks implicaties gehad die tijdens het onderzoek aan de orde zijn gesteld. Na de invoering van de gemengde overtredingen is bijvoorbeeld het aantal particuliere slachtoffers van inbreuken die met GAS bestraft worden toegenomen. De ondervraagden hebben eveneens laten verstaan dat het administratief afhandelen van gemengde inbreuken een aantal voordelen heeft. Zo vermijdt het de symbolische "kosten" van een stigmatiserende strafrechtelijke veroordeling (bijvoorbeeld via het strafblad) en kan het – in het bijzonder dankzij plaatselijke bemiddeling – de situatie in haar context plaatsen. Als het over gemengde inbreuken gaat, maakt de GAS-procedure het overigens mogelijk in te gaan tegen inbreuken die in een strafprocedure meer dan waarschijnlijk zouden worden geseponeerd. In dit verband rijst nochtans ook de vraag of het invoeren van gemengde breuken niet het gevolg heeft gehad dat de burgers niet meer duidelijk weten welke sanctie gekoppeld is aan wat ze doen.

c) Conclusies

Kijkt men naar de impact van de gemengde inbreuken op de dagelijkse werkzaamheden van de voornaamste actoren in de GAS-procedure, dan stelt men grote verschillen vast tussen de verschillende functies en van persoon tot persoon binnen eenzelfde functie. In het algemeen zijn de ondervraagden in het kader van dit onderzoek het erover eens dat het aantal gemengde inbreuken dat administratief wordt afgehandeld, zal (blijven) toenemen. Dan rijst onvermijdelijk de vraag welke

impact die toename zal hebben op de kwaliteit van de GAS-procedure, temeer daar de nu reeds (te) zware werklast in dit onderzoek al herhaaldelijk aan de orde is gesteld. Dit verschijnsel moet in verband worden gebracht met de terugkerende kritiek dat de aanzienlijke uitbreiding van bevoegdheden voor gemeenten veeleer een verschuiving van de werklast van het gerechtelijke naar het gemeentelijke lijkt in te houden dan een manier om overlast te bestrijden (Raeymaekers, 2011). Er zou een brede discussie moeten komen en een gedetailleerd plan moeten worden afgebakend over wat men strafrechtelijk zal blijven behandelen en wat administratief zal worden afgehandeld. Een aanzienlijk deel van deze discussie zou moeten worden gewijd aan het schetsen van een beeld van de impact van de gemengde inbreuken op de verschillende actoren (met inbegrip van de oorzaken achter de verschillen in impact) en aan het analyseren van de impact van een (eventuele) toename van het aantal administratieve inbreuken. Een toename van het aantal inbreuken in het kader van de administratieve procedure vergroot ook de noodzaak om beleidskeuzes te maken in het kader van die administratieve procedure.

Om de toename van het aantal gemengde inbreuken dat administratief wordt afgehandeld in de hand te houden, is het dus noodzakelijk enerzijds over voldoende steun en middelen te beschikken en anderzijds voor een goede samenwerking tussen de partijen te zorgen. De mogelijkheid om met een protocolakkoord te werken heeft in ruime mate tot gevolg gehad dat er minder communicatie kwam tussen het openbaar ministerie en de sanctionerend ambtenaar en dat die communicatie ook minder belangrijk werd. Om fouten te vermijden in het kader van de gemengde inbreuken en om een goede coördinatie te waarborgen, blijft het niettemin noodzakelijk te streven naar maximale samenwerking tussen de sanctionerend ambtenaar en het parket. Wij willen dan ook benadrukken hoe belangrijk een duidelijk aanspreekpunt binnen het openbaar ministerie is in het kader van de gemengde inbreuken. Voorts kan het relevant zijn het periodieke evaluatierapport aan te grijpen om – indien de betrokken partijen zulks nodig achten – onderling overleg te organiseren. Vooralsnog dienen deze verslagen tot weinig of niets, en dat is jammer. In dit verband moet men zich dan ook afvragen of het periodiek rapport, zoals het thans is opgesteld, zijn doelstellingen bereikt. Communiceren over een repressief beleid betekent noodzakelijkerwijs dat de doelstellingen daarvan vooraf moeten worden vastgelegd (Chassang, 2019), waarbij vermeld wordt wat de taak zou kunnen zijn die ieder jaar door het openbaar ministerie en de sanctionerend ambtenaar zou moeten worden vastgelegd. Zou het daarom ook niet raadzaam zijn te proberen een gezamenlijk periodiek rapport op te stellen, d.w.z. een rapport dat in nauwe samenwerking tussen de sanctionerend ambtenaar en de GAS-referentiemagistraat wordt opgesteld?

De invoering van gemengde inbreuken heeft eveneens het aantal particulieren als slachtoffers in het kader van de GAS-procedure doen toenemen, hetgeen onvermijdelijk impliceert dat de plaats van het slachtoffer binnen deze procedure duidelijk moet worden omschreven (zie hoger bij 4.1). In deze context is het eveneens noodzakelijk dat de politie voldoende geïnformeerd, gesensibiliseerd en ondersteund wordt om gemengde inbreuken correct te kunnen vaststellen en de betrokkenen voldoende te kunnen informeren over de administratieve procedure (zie hoger bij 4.4). Ten slotte moeten we het ook hebben over de impact van gemengde inbreuken voor de bevolking. De administratieve afhandeling van gemengde inbreuken heeft bepaalde voordelen, bijvoorbeeld dat een stigmatiserende strafrechtelijke veroordeling vermeden wordt. Een gevolg kan echter ook zijn dat burgers niet meer weten tot welke sanctie hun gedrag kan leiden. De impact voor de bevolking, bijvoorbeeld het gevoel van straffeloosheid, is evenwel een kwestie die buiten het bestek van dit

onderzoek valt. Onderzoek dat de bevolking bevraagt lijkt ons dan ook relevant om een nauwkeuriger beeld van die impact te krijgen.

4.6. Bijkomende aandachtspunten

Naast de vijf thema's die hierboven zijn besproken, is in het onderzoek ook een reeks onderwerpen aan bod gekomen die uiterst relevant zijn in de context van de bemiddelingspraktijken met betrekking tot GAS. In dit deel worden achtereenvolgens de volgende vijf onderwerpen onderzocht: het doel van de wetgeving (4.6.1), opleiding (4.6.2), het evaluatierapport van de bemiddeling (4.6.3), de administratieve geldboete na een positieve bemiddeling (4.6.4) en de lijst van inbreuken die in aanmerking komen voor plaatselijke bemiddeling (4.6.5).

4.6.1. Doelstellingen van de wetgeving

De doelstellingen die de wetgever nastreefde door de GAS in te voeren kwamen eveneens ter sprake tijdens het onderzoek. Wij hebben in dit rapport al gewezen op de verschillende doelstellingen, namelijk enerzijds de wens om "kleine overtredingen", overlast en asociaal gedrag doeltreffend en snel te sanctioneren, en anderzijds de wens om het strafrechtelijk systeem te ontlasten (Raeymakers, 2010), (Masset, 2001). In de literatuur komt daar soms nog een derde doelstelling bij, namelijk het verruimen van de bevoegdheid van steden en gemeenten op politieel gebied (Guillain & Cartuyvels, 2015, 5). In het kader van het onderzoek werd de deelnemers gevraagd of zij al dan niet van mening waren dat de wetgeving erin geslaagd is deze doelstellingen te halen. De meeste deelnemers zijn het erover eens dat het doel van de GAS-wetgeving wordt gehaald wat de bestrijding van straffeloosheid betreft, maar niet wat het verminderen van de werklast voor het openbaar ministerie betreft.

Een eerste bedenking gaat over de impact van de GAS-wetgeving op de doeltreffende en snelle beteugeling van overlast en "kleine" criminaliteit. De meeste ondervraagden zijn het erover eens dat het doel van een doeltreffende en snelle repressie over het algemeen wordt bereikt. Zij menen dat de GAS het mogelijk maken op korte(re) termijn een signaal te geven en op die manier ook het gevoel van straffeloosheid te bestrijden. In dit verband moet eraan herinnerd worden dat tijdens dit onderzoek geen gegevens werden verzameld over het effect van de GAS-wetgeving voor de burger.

Een tweede overweging betreft de weerslag van de GAS-wetgeving op de werklast van het openbaar ministerie: nu het een deel van de zaken niet meer hoeft te behandelen, zou het opnieuw meer tijd moeten hebben om zich te wijden aan het vervolgen van de zware georganiseerde criminaliteit (Devroe e.a., 2017), (Masset, 2001). Op de vraag of dit doel is bereikt, antwoordden de deelnemers aan het onderzoek dat de GAS-wetgeving daar eerder niet in is geslaagd, en wel omdat het GAS-stelsel vooral slaat op inbreuken die vóór de inwerkingtreding van de GAS-wet al geen aandacht kregen van het openbaar ministerie. Deze vaststelling moet enigszins worden genuanceerd voor overtredingen van de vierde categorie¹⁰⁹, want de toevoeging daarvan aan de GAS-procedure heeft volgens de deelnemers wel degelijk een tastbare impact gehad op de werklast van het openbaar ministerie. In dat verband dient te worden opgemerkt dat een antwoord op de vraag of de werklast van het

¹⁰⁹ Het gaat om inbreuken die zijn vastgelegd door de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, lid 1 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, met uitzondering van de inbreuken die plaatsvinden op autowegen, en die in het bijzonder betrekking hebben op stilstaan en parkeren, evenals inbreuken tegen de verkeersborden C3 en F103, vastgesteld door de automatische camera's bedoeld in artikel 62 van diezelfde wet.

openbaar ministerie daadwerkelijk is afgenomen en er dus minder dossiers te behandelen zijn, slechts mogelijk is door de statistieken over overlast en de afhandeling ervan systematisch te onderzoeken. De impact van de toepassing van de GAS-wet op de strafrechtelijke piramide is een aspect dat specifiek onderzoek verdient.

4.6.2. Vorming en opleiding

De (specifieke) opleiding die de plaatselijke bemiddelaars, de sanctionerend ambtenaar en (de (GAS-referentiemagistraat bij) het openbaar ministerie hebben gekregen in het kader van hun rol binnen de GAS-procedure, is een ander onderwerp dat tijdens dit onderzoek aan bod is gekomen.

Plaatselijke bemiddelaar. De opleidingsvereisten waaraan een plaatselijke bemiddelaar moet voldoen, zijn vastgelegd in het KB betreffende de bemiddeling, waarin staat dat de plaatselijke bemiddelaar voldoet aan strikte diplomaverensten of over relevante beroepservaring beschikt die gelijkwaardig is aan drie jaar voltijds werk in een bemiddelaarsfunctie¹¹⁰. Hij moet bovendien, ten laatste twee jaar na de indiensttreding, een opleiding volgen van minstens 20 uur. Deze opleiding kan worden georganiseerd door de POD Maatschappelijke Integratie of worden verstrekt door provinciale of gewestelijke bestuursscholen, of door een door de Federale Bemiddelingscommissie erkende opleidingsorganisatie. Het KB betreffende de bemiddeling bepaalt ook dat de opleiding de volgende vier modules omvat:

- a) de algemene beginselen van het strafrecht;
- b) de beginselen en de praktijk van bemiddeling;
- c) de wetgeving met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties met bijzondere aandacht voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bemiddelaar en voor de rechten en plichten van burgers op voor het publiek toegankelijke plaatsen;
- d) conflictbeheersing, met inbegrip van positieve conflictbeheersing met minderjarigen¹¹¹.

De bemiddelaars laten ons weten dat de voorwaarden voor de specifieke opleiding die plaatselijke bemiddelaars moeten volgen, moeten worden heroverwogen. Zo suggereren zij de duur, de inhoud en de organisatie ervan aan te passen. In een eerste fase kan men de minimumduur van 20 uur optrekken. Zij achten het tevens opportuun dat de inhoud van deze opleiding op een uniforme manier specifiek zou worden toegespitst op plaatselijke bemiddeling, zodat alle plaatselijke bemiddelaars dezelfde opleiding volgen. Ten slotte wensen zij eveneens dat de opleiding uitsluitend door de POD Maatschappelijke Integratie wordt georganiseerd. De bemiddelaars denken dat het nuttig zou zijn bijscholing aan te bieden, die idealiter ook door de POD Maatschappelijke Integratie zou worden georganiseerd. Zo zou deze aangepaste opleiding in de hand moeten werken dat er een gemeenschappelijke basis van kennis en vaardigheden komt. Een dergelijke gemeenschappelijke basis zal het ook mogelijk maken de invoering van een gemeenschappelijke sokkel voor de beroepsidentiteit van de bemiddelaars te bevorderen. Het is duidelijk dat deze beroepsidentiteit evolueert en altijd zal evolueren. Ze is echter onlosmakelijk verbonden met de erkenning van het werk van de bemiddelaars en hun arbeidsvoldoening, die voor de bemiddelaars tegenwoordig echte knelpunten zijn.

¹¹⁰ Art. 6, 2° en 4° van het KB betreffende de bemiddeling.

¹¹¹ Art. 6, 3° van het KB betreffende de bemiddeling.

Sanctionerend ambtenaren. De opleidingsvereisten voor sanctionerend ambtenaren zijn te vinden in het KB betreffende de kwalificatievoorwaarden voor sanctionerend ambtenaren, waarin de strikte diplomaveisten waaraan de ambtenaar moet voldoen worden verduidelijkt. Afhankelijk van het behaalde diploma heeft de sanctionerend ambtenaar tijdens zijn/haar studie de module conflictbeheersing (inclusief positieve conflictbeheersing met minderjarigen) gevolgd of moet hij/zij een specifieke opleidingsmodule volgen¹¹². Deze specifieke opleiding omvat 20 uur en moet over een periode van maximaal 5 dagen worden gevolgd. De opleiding mag worden verstrekt door erkende instanties voor de opleiding van politieagenten of door provinciale en gewestelijke bestuurscholen. De cursus bestaat uit 3 delen:

- a) De algemene beginselen van het strafrecht;
- b) De wet betreffende de GAS, met bijzondere aandacht voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de sanctionerend ambtenaar, alsmede de rechten en plichten van de burger op openbare plaatsen en in gevallen van ontdekking op heterdaad;
- c) Conflictbeheersing, met inbegrip van positieve conflictbeheersing met minderjarigen¹¹³.

Sanctionerend ambtenaren die vóór 1 januari 2014 reeds in dienst waren, mogen hun functie blijven uitoefenen. Zij moeten evenwel binnen 2 jaar na de inwerkingtreding van de GAS-wet de hoger vermelde specifieke opleiding volgen (met een vrijstelling voor het gedeelte betreffende "algemene beginselen van het strafrecht")¹¹⁴.

De meeste sanctionerend ambtenaren geven aan dat zij (waarschijnlijk) de module conflictbeheersing hebben gevolgd tijdens hun studie, maar geen specifieke opleiding hebben gekregen om sanctionerend ambtenaar te worden. Er bestaat voor zover wij weten geen evaluatie die specifiek betrekking heeft op de wettelijke vereisten voor de toegang tot het beroep. Het zou interessant kunnen zijn na te gaan of deze vereisten nog steeds afgestemd zijn op die van het vak. Wij stellen niettemin vast dat zij niet systematisch voortgezette opleidingen genieten of kunnen beschikken over middelen zoals supervisie of intervisie, waardoor ze met een zekere afstand zouden kunnen kijken naar hun dagelijkse manier van werken. Het organiseren van dat soort middelen voor reflectie maar ook voor uitwisseling over praktijken zou weldadig kunnen zijn, temeer als zij ook open zouden staan voor bemiddelaars.

GAS-referentiemagistraten. Er is geen specifieke opleiding gekoppeld aan de functie van GAS-referentiemagistraat. Deze functie wordt uitsluitend vermeld in het KB betreffende protocolakkoorden, waarin staat dat de procureur des Konings een of meer magistraten van zijn arrondissement kan aanstellen als "referentiemagistraten GAS"¹¹⁵. Er bestaat momenteel geen specifieke opleiding voor magistraten met betrekking tot hun taken in het kader van de GAS. Uit de enquête blijkt dat de meeste GAS-referentiemagistraten de voor hun functie vereiste kennis hoofdzakelijk hebben verworven door zelfstudie of door overdracht van kennis van de vorige GAS-referentiemagistraat. Het organiseren van een specifieke opleiding voor GAS-referentiemagistraten en de oprichting van een netwerk van magistraten die bij de GAS-procedure betrokken zijn, lijken te

¹¹² Art. 1, §4 van het KB betreffende de sanctionerend ambtenaren.

¹¹³ Art. 3, §1 van het KB betreffende sanctionerend ambtenaren.

¹¹⁴ Art. 6 van het KB betreffende sanctionerend ambtenaren.

¹¹⁵ Model van protocolakkoord over GAS in het geval van gemengde inbreuken, zoals opgenomen in het koninklijk besluit betreffende de protocolakkoorden.

moeten worden aangemoedigd. Gelet op de toename van de administratieve sancties en de diversificatie ervan, zoals dat bij strafrechtelijke sancties het geval is, en wel op de verschillende bevoegdheidsniveaus (Jonckheere, 2020), zou het interessant zijn om samen met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding (IGO) *ad-hoc*opleidingen aan te bieden voor magistraten, zowel van het openbaar ministerie als van de magistratuur.

4.6.3. *Beoordelingsrapport van de bemiddeling*

Een ander onderwerp dat tijdens het onderzoek aan bod kwam, was het beoordelingsrapport van de bemiddeling. Om een bemiddeling af te sluiten in het kader van een GAS maakt de bemiddelaar een kort evaluatieverslag voor de sanctionerend ambtenaar op. In het koninklijk besluit betreffende de bemiddeling wordt beschreven wat in een dergelijk rapport kan worden vermeld. Zo moet het beoordelingsrapport duidelijk maken of de bemiddeling (i) geweigerd werd, (ii) mislukt is of (iii) tot een akkoord heeft geleid. Indien het aanbod werd geweigerd of indien de bemiddeling mislukte, kan het beoordelingsrapport vermelden dat een taakstraf aangewezen zou zijn en ze beschrijven. Indien een akkoord is bereikt, vermeldt het rapport welk soort van akkoord dat is en of het al dan niet ten uitvoer is gelegd. De sanctionerend ambtenaar is gebonden door het beoordelingsrapport, aangezien het bepaalt of een akkoord geweigerd werd dan wel of de bemiddeling geslaagd of mislukt is¹¹⁶.

Een aandachtspunt hierbij betreft het beroepsgeheim en de eventuele schending ervan bij het opstellen van het bemiddelingsrapport. Sommigen pleiten ervoor het rapport zo kort mogelijk te houden om deze geheimhouding en de vertrouwelijkheid van de bemiddeling te respecteren. In het beoordelingsrapport zou derhalve idealiter alleen melding mogen worden gemaakt van de weigering, het mislukken of het welslagen van de bemiddeling. Over dit standpunt bestaat geen unanimititeit. Het leidt trouwens tot betwistbare praktijken, namelijk het delen van informatie via andere middelen, zoals telefonische contacten. Daarom achten wij het wenselijk een gezamenlijke denkoefening te houden over alle aspecten van het bemiddelingsproces die vragen doen rijzen wat het beroepsgeheim en de vertrouwelijkheid betreft, en dit uit te breiden tot het kader waarin aan de ethiek van het beroep zou kunnen worden gewerkt.

Wij stellen vast dat het delen van informatie soms gerechtvaardigd wordt als zijnde in het voordeel van de betrokken partijen, bijvoorbeeld wanneer de oorzaak van het mislukken van de bemiddeling niet aan de overtreder te wijten is. Dit wordt bevestigd door de sanctionerende ambtenaren die het op prijs stellen dat hun dan bepaalde elementen van de context worden medegedeeld. In het bijzonder wanneer de sanctionerend ambtenaar een proces-verbaal ontvangt over een overtreder die voordien naar plaatselijke bemiddeling is gestuurd, geeft hij aan dat hij soms de nood voelt aan meer informatie over het verloop van de bemiddeling die in een eerdere procedure is aangeboden.

Het is dus aangewezen de richtsnoeren betreffende het beoordelingsrapport van de bemiddeling te herzien en/of te evalueren. De strikte interpretatie van het beoordelingsrapport houdt geen rekening met de mogelijkheid die de partijen hebben om de vertrouwelijkheid van het bemiddelingsrapport op te heffen. Uiteindelijk is het nuttig te weten waarom een bemiddeling niet is geslaagd. Indien bijvoorbeeld de benadeelde partij geen bemiddeling wenst of indien de partijen zonder de hulp van de bemiddelaar tot een akkoord zijn gekomen, kan men niet van een geslaagde bemiddeling spreken. In bovengenoemde gevallen en wanneer de betrokken partijen daar geen nadeel van ondervinden,

¹¹⁶ Art. 5 van het koninklijk besluit betreffende bemiddeling.

denken wij dus dat het noodzakelijk is de reden van de mislukking te vermelden in het door de plaatselijke bemiddelaar opgestelde beoordelingsrapport. In de praktijk hebben de plaatselijke bemiddelaars, wanneer zij met dergelijke delicate kwesties te maken krijgen, het voordeel dat zij op richtsnoeren kunnen terugvallen die hen helpen deze vragen te beantwoorden.

Zou het bestaan van een gemeenschappelijke deontologie voor plaatselijke bemiddelaars kunnen bijdragen aan het leveren van een leidraad voor delicate kwesties, zoals in welke mate een volledig beoordelingsrapport van de bemiddeling strookt met het beroepsgeheim van de bemiddelaar?

4.6.4. Het opleggen van een administratieve boete na een succesvolle bemiddeling

Een ander thema dat in de loop van het project aan bod kwam, betreft de mogelijkheid (of onmogelijkheid) om een administratieve boete op te leggen na een geslaagde bemiddeling. Momenteel is het zo dat de sanctionerend ambtenaar geen administratieve geldboete meer kan opleggen wanneer hij het welslagen van de bemiddeling vaststelt¹¹⁷. Wij hebben vastgesteld dat deze onmogelijkheid door bepaalde actoren in het veld wordt bekritiseerd en deze controversie heeft ons verrast omdat wij er voor de aanvang van het project helemaal niets over hadden opgevangen. Daarom zullen wij hier trachten de standpunten van de verschillende partijen te begrijpen.

Sommige bemiddelaars bevestigen dat er situaties bestaan waarin zij betreuren dat de wetgever de heeft uitgesloten dat er na een geslaagde bemiddeling een administratieve boete wordt opgelegd. Zij vrezen namelijk dat een overtreder met slechte bedoelingen op het bemiddelingsvoorstel zal reageren als hij van tevoren weet dat na een geslaagde bemiddeling geen administratieve boete meer kan worden opgelegd. De onmogelijkheid wordt dus in zekere zin in moreel opzicht bekritiseerd. Idealiter zou de overtreder, volgens de gehoorde standpunten, het bemiddelingsvoorstel moeten aanvaarden omdat hij of zij positief ingesteld is ten opzichte van het slachtoffer en niet louter om de administratieve boete te ontlopen. Maar kan men het de overtreder werkelijk kwalijk nemen dat hij/zij het gedane voorstel aanvaardt, wanneer het voor hem/haar gunstiger is? Sommige bemiddelaars vinden van wel en bevestigen dat zij daarom nalaten de overtreder te laten weten dat er geen administratieve boete meer kan volgen na een geslaagde bemiddeling. Deze manier om de wet te omzeilen vanwege morele principes kan ons niet onberoerd laten. Maar achter deze houding van bepaalde bemiddelaars horen wij eveneens een soms openlijk geuite vrees dat ze minder dossiers zouden ontvangen van sanctionerend ambtenaren die hun liever geen dossiers toespelen juist omdat zij, wanneer de bemiddeling slaagt, niet meer de mogelijkheid zouden hebben een boete op te leggen.

Er zijn inderdaad sanctionerend ambtenaren die op die manier redeneren en het soms betreuren dat een administratieve sanctie niet meer kan worden opgelegd na een geslaagde bemiddeling. Bij wijze van voorbeeld noemt een ambtenaar het geval van een overtreder die opzettelijk schade heeft veroorzaakt. In dat geval mag de overtreder ervoor kiezen het bemiddelingsvoorstel te aanvaarden, waarna de zaak wordt afgesloten met het vergoeden van de veroorzaakte schade. De sanctionerend ambtenaar verduidelijkt dat hij in dit welbepaalde geval de overtreder een bijkomend signaal zou wil geven, door hem op een zwaardere manier te laten verstaan dat dergelijk gedrag niet kan worden getolereerd. De administratieve sanctie moet duidelijk maken dat de maatschappelijke overlast moet worden gecompenseerd, maar het kan zijn dat deze boodschap niet doorkomt via bemiddeling, die in deze omstandigheden als een te zwakke reactie wordt gezien. Er zijn sanctionerend ambtenaren die

¹¹⁷ Art. 13, §1 van de GAS-wet

deze wettelijke beperking bovendien zien als een vorm van controle op hun functie en die vermoeden dat ze louter is ingevoerd om ervoor te zorgen dat sanctionerend ambtenaren geen misbruik maken van hun bevoegdheden. Zij achten een dergelijk controlemechanisme echter overbodig en verwijzen naar de controle die altijd nog mogelijk is op grond van de verplichte motivering van de beslissingen die sanctionerend ambtenaren nemen.

Zoals hoger vermeld delen niet alle actoren deze kritiek op het restrictieve karakter van de wet, dat wordt ervaren als een ongerechtvaardigde beperking van de bevoegdheden van de SA en als een te grote verdraagzaamheid naar de overtreder toe. Degenen die het wel met de wetgever eens zijn, leggen de nadruk op het vrijwillige karakter van bemiddeling. De overtreder en het slachtoffer moeten zelf beslissen of zij al dan niet aan de bemiddelingsprocedure willen deelnemen. De voorstanders menen dan ook dat het niet opleggen van een administratieve boete na een geslaagde bemiddeling moet worden beschouwd als een welgekomen prikkel voor de overtreder om zich positief op te stellen ten aanzien van bemiddeling. Voorts onderstrepen de mensen die we in het kader van het project ontmoetten het positieve effect van de wettelijke bepaling op de motivatie van het slachtoffer, dat wordt aangemoedigd om deel te nemen aan het bemiddelingsproces, precies omdat schadeloosstelling een integrerend deel kan uitmaken van de bemiddelingsovereenkomst.

De wettelijke bepaling die de sanctionerend ambtenaar niet langer de mogelijkheid biedt een administratieve boete op te leggen na een geslaagde bemiddeling, roept dus gemengde reacties op. Het is van belang dit op te merken omdat het de sanctionerend ambtenaar ertoe zou kunnen aanzetten minder dossiers naar plaatselijke bemiddeling te verwijzen. Het lijkt ons passend de dialoog over de impact en de noodzaak van deze bepaling voort te zetten en na te gaan welk(e) gevolg(en) deze bepaling kan hebben voor de plaatselijke bemiddeling. Het beginsel *non bis in idem* of het verbod om tweemaal voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft, is een fundamenteel rechtsbeginsel. Men moet zich dus afvragen of de wens van bepaalde actoren om zelfs in het geval van een geslaagde bemiddeling toch nog een administratieve boete te kunnen opleggen, er niet indirect op wijst dat zij plaatselijke bemiddeling niet als een echte alternatieve maatregel voor de administratieve boete zien en ze *de facto* veeleer als aanvullende en niet als vervangende maatregel beschouwen. Zij zouden met andere woorden van mening zijn dat plaatselijke bemiddeling niet dezelfde functie of niet dezelfde legitimiteit heeft als een administratieve boete. Wanneer een geslaagde bemiddeling inhoudt dat een boete niet meer kan worden opgelegd, kan men immers bevestigen dat de boete en het bemiddelingsproces hetzelfde gewicht en dezelfde erkenning krijgen en dat bemiddeling derhalve een reëel alternatief vormt voor de boete.

4.6.5. Lijst van inbreuken voor plaatselijke bemiddeling

Uit het onderzoek blijkt eveneens dat de actoren op het terrein zich nogal wat vragen stellen over de wenselijkheid van een lijst van inbreuken die naar plaatselijke bemiddeling kunnen worden gestuurd. Het gaat dus om het opstellen van een positieve lijst van inbreuken die als enige voor bemiddeling in aanmerking zouden kunnen komen; er is geen sprake geweest van een negatieve lijst van inbreuken, d.w.z. inbreuken die nooit via plaatselijke bemiddeling zouden kunnen worden afgehandeld. Uit onze studie blijkt dat er een aanzienlijk verschil is tussen de factoren die een rol spelen bij het al dan niet aanbieden van plaatselijke bemiddeling aan de betrokken partijen. Er zijn sanctionerend ambtenaren die aangeven dat zij alleen kijken naar de kenmerken van de inbreuk (bijvoorbeeld inbreuk met materiële schade), terwijl anderen ook specifieke kenmerken van de overtreder in aanmerking nemen (bijvoorbeeld dat de overtreder minderjarig is). De factoren die de sanctionerend ambtenaar hanteert

om te beslissen of een inbreuk al dan niet naar plaatselijke bemiddeling wordt verwezen, hebben aldus een weerslag op het type en het aantal inbreuken dat bij de plaatselijke bemiddelaar terechtkomt.

Hoewel bemiddeling in principe voor bijna alle gevallen mogelijk is, stellen we vast dat de actoren op het terrein selecties doorvoeren om redenen die soms geen verband houden met de protagonisten maar in het bijzonder met de aard van bepaalde inbreuken en met de werklast van de actoren. Werken op grond van vooraf opgestelde lijsten wordt dan ook ervaren als een middel om de stroom van dossiers te reguleren, en zo'n lijst zou enige homogeniteit in de praktijken kunnen verzekeren in plaats van het aan eenieder over te laten te bepalen wat al dan niet naar bemiddeling wordt verwezen. De vragen die de actoren hebben slaan op de opportuniteit van het al dan niet formaliseren van zo'n lijst. Moet men met andere woorden, zoals thans het geval is, de actoren de mogelijkheid laten om er op informele wijze een op te stellen of moet er voor deze praktijk een kader komen, hetgeen een antwoord op volgende vraag vergt: wie zou die lijst moeten opstellen? Zou het opportuun zijn dat de wetgever een lijst opstelt die vervolgens op nationaal niveau bindend is, of moet het opstellen ervan aan de plaatselijke actoren worden overgelaten, vanwege het beginsel van de gemeentelijke autonomie?

Wij hebben de indruk dat de meerderheid van de actoren geen voorstander is van de formele en systematische vastlegging van een dergelijke lijst. Zij zien ze meer als een instrument, een baken voor de praktijk. In plaats van een lijst met inbreuken geven zij aan dat het nuttig zou zijn een "code van goede praktijken" op te stellen waarin een aantal richtsnoeren zou worden beschreven met betrekking tot (de opportuniteit van) het verwijzen van een dossier naar plaatselijke bemiddeling. Wanneer een sanctionerend ambtenaar bijvoorbeeld te veel of te weinig dossiers naar de plaatselijke bemiddelaar stuurt, zou het interessant zijn zich op dit document te kunnen baseren, samen deze richtsnoeren te overlopen en te bespreken welke inbreuken wel en welke niet kunnen worden doorverwezen.

Wij benadrukken dan ook de noodzaak om open en met de verschillende betrokken partijen te communiceren over de factoren die een rol kunnen spelen bij het aanbieden van plaatselijke bemiddeling of die, andersom, het aanbieden van plaatselijke bemiddeling in de weg staan. De "code van goede praktijken" die de actoren op het terrein wensen, kan de dialoog tussen de partijen bevorderen; hij zou ter beschikking moeten worden gesteld van de verschillende actoren die bij de GAS-procedure betrokken zijn. Als instrument ter beschikking van de sanctionerend ambtenaar kan deze "code van goede praktijken" ook dienst doen als katalysator om de uitwisseling van kennis en informatie ter zake te stimuleren. Het zou dan ook niet de bedoeling te zijn er automatisch naar te verwijzen; het is van belang de betrokken actoren speelruimte te laten, zodat zij bij de uitvoering van het GAS-beleid rekening kunnen blijven houden met de eigenheden van steden en gemeenten, zoals de stedelijke of landelijke context waarin de SA werkt of de alternatieve maatregelen waarover hij kan beschikken. De criteria die als leidraad kunnen dienen, hebben zowel betrekking op de kenmerken van de overtreder (bijvoorbeeld een kwetsbare doelgroep) als op de kenmerken van de inbreuk (bijvoorbeeld in het geval van financieel verlies of van een particulier als benadeelde).

5. Verwachtingen qua evolutie(s) van het normatieve kader en de praktijken

Bij de ontmoeting met terreinactoren kwamen veel verwachtingen naar voren qua evolutie in de praktijken, maar ook qua van aanpassing van het wetgevend kader. Het lijkt ons opportuun stil te staan bij deze verschillende verwachtingen, die impliciet of expliciet door de actoren zijn geformuleerd, in die zin dat ze van aard zijn eveneens te beantwoorden aan de verwachtingen van de opdrachtgever van het onderzoek inzake het vergroten van de kennis over wat er momenteel op het gebied van plaatselijke bemiddeling gebeurt. Op die manier een stem geven aan actoren die willen worden gehoord over hun beroepservaringen lijkt ons te stroken met onze onderzoekshouding, die er immers op gericht is praktijken te begrijpen en weer te geven om ze te documenteren, uiteraard, maar ook om het debat erover op gang te brengen en daarbij de wetenschappelijke kennis te vergroten.

De hierna uiteengezette en vertrekkend van onze eigen analyses versterkte verwachtingen worden gestructureerd zoals de verschillende analysepunten hiervoor, zodat het voor de lezer makkelijker te volgen valt. Zij zijn dus niet gerangschikt op grond van andere criteria, bijvoorbeeld een criterium waaruit de mate van belangrijkheid zou blijken.

Wij wijzen erop dat wij, gezien het doel van het onderzoek en de tijd die voor de voltooiing ervan beschikbaar was, de operationele vertaling van deze verschillende verwachtingen niet (altijd) diepgaand hebben bestudeerd, hetgeen met name een analyse van hun relevantie zou hebben vereist en vragen zou hebben doen rijzen over de verschillende manieren waarop aan die verwachtingen zou kunnen worden voldaan, alsmede over de mogelijke directe en indirecte gevolgen ervan voor de beroepspraktijken. De volgende presentatie moet dan ook worden begrepen als een weerspiegeling van de bekommernissen en aandachtspunten die momenteel leven bij de actoren die betrokken zijn bij het plaatselijke bemiddelingsproces en dus bij de toepassing van de gemeentelijke administratieve sancties. Deze elementen van de analyse onvermeld laten leek ons in strijd met de intenties aan de basis van dit project, aangezien ons werk eveneens bedoeld was om de valentie van de huidige praktijken in de verf te zetten. De geanalyseerde verwachtingen moeten derhalve worden beschouwd als voorstellen voor het verbeteren van de werkprocedures en van de bestaande houdingen teneinde het beleid inzake gemeentelijke administratieve sancties in positieve zin laten evolueren¹¹⁸.

We gaan het nu achtereenvolgens hebben over de plaats van het slachtoffer in het kader van de administratieve sancties en de bemiddeling in het bijzonder (5.1), de betere sortering van de dossiers die naar bemiddeling worden verwezen, gelet op de mogelijkheden die dit middel voor conflictoplossing biedt (5.2), het werken aan de kwaliteit van de relaties tussen de bij de procedure betrokken actoren om hun samenwerking te ondersteunen (5.3), de rol van de politiediensten en de gemeentelijke overheden (5.4), de daadwerkelijke deelname van alle actoren aan het beteugelingsbeleid ten aanzien van gemengde inbreuken, met name wat het uitwerken en de evaluatie van de protocolakkoorden betreft (5.5) en ten slotte het consolideren van het systeem in zijn geheel (5.6).

¹¹⁸ De bemiddelaars die aan het onderzoek hebben deelgenomen, hebben de kans gekregen om het door ons opgestelde ontwerp van eindrapport te lezen en van commentaar te voorzien. Bedoeling daarvan was niet het te laten valideren, wel te kunnen nagaan of wij de verwachtingen die zij gedurende het project hadden uitgesproken, correct hebben weergegeven. De feedback die wij ontvingen, hebben onze analyse bevestigd. Bij de afwerking van het document is trouwens met een aantal suggesties rekening gehouden.

5.1. De slachtoffers een betere plaats geven binnen de administratieve procedure

Men is het er unaniem over eens dat er werk aan de winkel is wat de plaats van het slachtoffer in de GAS-procedure betreft. Dat is trouwens niets nieuws, aangezien het reeds door de POD Maatschappelijke Integratie is benadrukt in de contacten die aan de lancering van het project voorafgingen. Om een toekomstige denkoefening die specifiek op dit thema is toegespitst te ondersteunen, bespreken we hier de op het terrein vastgestelde verwachtingen en de voorgestelde punten waar werk aan is om de aan het licht gebrachte moeilijkheden te verhelpen. Zij zijn van tweeërlei aard: de ene gaat over het informeren van het slachtoffer (5.1.1), de andere over schadeloosstelling (5.1.2).

5.1.1. Informatie van het slachtoffer

Een eerste werkpunt betreft het informeren van het slachtoffer. Momenteel genieten slachtoffers weliswaar een algemeen recht op informatie, maar dat wordt op het terrein op uiterst uiteenlopende wijze toegepast en van een systematische praktijk ter zake is geen sprake.

In een aantal gemeenten zijn op zichzelf staande initiatieven genomen, en die zijn weliswaar welkom maar ze zetten eigenlijk in de verf hoezeer slachtoffers elders gebukt gaan onder het gebrek aan informatie, en dat doet dan weer de vraag of een uniform systeem niet relevant zou zijn, een systeem dat gelijke behandeling waarborgt voor alle slachtoffers van inbreuken waarop gemeentelijke administratieve sancties staan.

Regels vastleggen die garanderen dat slachtoffers op meerdere sleutelmomenten van de GAS-procedure daadwerkelijk informatie krijgen zou dan ook relevant zijn, en dit via de medewerking van verschillende actoren: 1) de politie op het moment van de klacht, 2) de sanctionerend ambtenaren wanneer zij een beslissing nemen, 3) de bemiddelaars in de loop van het bemiddelingsproces.

Dit voorstel sluit aan bij de voorstellen die reeds werden geformuleerd tijdens de studievoormiddag die de POD Maatschappelijke Integratie organiseerde (2019) en strookt eveneens met een hele literatuur over het belang van informatieverstrekking aan slachtoffers op meerdere momenten in de procedure (Wautelet, 2017; Rauschenbach, 2010; Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid, 1998, geciteerd door Aertsen, 2003, 114; Aertsen, 1996, 12). Dit voorstel kan niet worden uitgevoerd zonder rekening te houden met het bijkomend werk dat dit systematisch informeren zou vergen voor de verschillende betrokken actoren (politie, sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars). Sommigen hebben trouwens al openlijk de vrees geuit dat een dergelijk systematisch informeren van slachtoffers administratief zwaar, tijdrovend en moeilijk vol te houden zou zijn en dat het ook een ongewenste mentale belasting zou kunnen vormen (Aertsen, 2003). Daarom moet rekening worden gehouden met het aantal personeelsleden en/of de werklast van de verschillende actoren, zodat deze praktijk geen nadeel vormt voor het dagelijkse werk van iedereen.

Het invoeren van procedureregels die de informatie aan slachtoffers op deze drie momenten van de administratieve actie garanderen, zou de tussenkomst van de wetgever vereisen opdat ze verplicht zouden worden en de verantwoordelijkheid van de actoren daaromtrent duidelijk zou worden bepaald (Wautelet, 2017).

We willen bovendien benadrukken hoe essentieel het is de actoren te informeren over het verdere lot van een dossier waarmee zij te maken hebben gehad, niet alleen om de praktijken te verbeteren maar ook het werk dat eenieder verricht meer erkenning te geven. Dit is een inherent probleem van het gerechtelijk systeem in ruimere zin, waar het overmaken van dossiers aan elkaar in de werking

ingebakken zit (zie hoger). De feedback kan overigens op verschillende manieren worden gegeven, geval per geval of globaal (bijvoorbeeld jaarlijks). Een dergelijke regelmatige feedback over het verdere verloop van een procedure/dossier kan bovendien niet anders dan een positieve weerslag hebben op de beoordeling van het systeem in zijn geheel door de betrokken partijen (slachtoffers inbegrepen) (*Ibid.*, 2017).

De informatieverstrekking aan slachtoffers zou eveneens het voorwerp moeten uitmaken van een opleiding voor degenen die betrokken zijn bij opvang van en bijstand aan slachtoffers, zodat zij niet alleen de noden beter kunnen begrijpen, maar ook om die informatievraag te standaardiseren en te conceptualiseren aan de hand van een kader dat vastlegt hoe de informatie moet worden verstrekt, de hanteerbare middelen, de inhoud van de informatie, enz. In het licht daarvan en om beter te vatten waar het om gaat en te evalueren welke plaats het slachtoffer in de GAS-procedure hoort te krijgen, zou het dus interessant kunnen zijn slachtoffers te bevragen over hun noden en verwachtingen met betrekking tot het plaatselijk bemiddelingsproces en in het bijzonder wat geïnformeerd worden betreft. Dit zou het mogelijk maken de actoren een gemeenschappelijk begripkader aan te reiken, waardoor zij de ins en outs van het verzoek om informatie beter zouden kunnen begrijpen. Zo mag bijvoorbeeld worden gedacht aan een synergie met bepaalde diensten voor slachtofferhulp, zodat samenwerking tot stand komt met de actoren van de GAS-procedure om hen op te leiden op het vlak van opvang, bijstand en informatie van slachtoffers.

5.1.2. Schadeloosstelling van het slachtoffer

Een tweede werkpunt betreft de schadeloosstelling van het slachtoffer, die in een aantal situaties duidelijk problematisch is.

Een wettelijk kader voor het organiseren van de schadeloosstelling van slachtoffers van inbreuken waarvan de plegers via een administratieve procedure worden gesanctioneerd, moet het mogelijk maken hen op dezelfde wijze schadeloos te stellen als in het kader van de gerechtelijke procedure.

Het verschil in behandeling is vandaag de dag een punt van zorg, omdat het niet de slachtoffers zijn die beslissen of de inbreuk waarvan zij het slachtoffer werden strafrechtelijk dan wel administratief wordt afgehandeld.

Wij brengen hier in herinnering dat de sanctionerend ambtenaren in dossiers die niet in de vorm van plaatselijke bemiddeling worden afgehandeld, een administratieve boete kunnen opleggen die kan oplopen tot 350 euro, die evenwel volledig ten goede komt aan de gemeentelijke overheid. In dossiers die naar bemiddeling worden verwezen, kan een schadeloosstelling worden toegekend, maar daarover moeten slachtoffer en overtreder het dan eens zijn, aangezien de bemiddelaar de pleger niet kan verplichten de geleden schade te financieel vergoeden. Zelfs in dossiers die naar bemiddeling worden doorverwezen blijft de schadeloosstelling voor het slachtoffer dus niet meer dan een mogelijke uitkomst van de bemiddelingsovereenkomst, zonder dat een geldelijke vergoeding voor het slachtoffer gegarandeerd is (Devroe, 2012, 348-349). Het lijkt ons dan ook van belang hier de verwachtingen van de sector te verwoorden en voor te stellen dat er een procedure zou komen die eveneens schadeloosstelling van het slachtoffer mogelijk maakt.

Een idee dat in de loop van het project naar voren kwam, is dat de gemeenten een compensatiefonds voor slachtoffers zouden spijzen, waar zij een vergoeding voor de geleden schade zouden kunnen aanvragen. Dit voorstel zou natuurlijk moeten worden onderworpen aan een analyse van de voorwaarden voor de uitvoering ervan. Maar het lijkt *a priori* relevant dit compensatiefonds te kunnen oprichten en spijzen door een deel van de inkomsten die de gemeenten verwerven door het opleggen

van administratieve boetes, over te hevelen. In verband met het oprichten van een schadeloosstellingsfonds voor slachtoffers is er in Vlaanderen een specifiek project geweest in het kader van inbreuken gepleegd door minderjarigen. Op strafrechtelijk vlak ging het bij dit project, meer bepaald gedragen door de vzw Bas!¹¹⁹, om een financiële schadeloosstelling van slachtoffers via de oprichting van schadeloosstellingsfondsen die door de vereniging in het leven werden geroepen en gespijsd werden door de deelnemende instanties, door aan de jongere een soort "salaris" te bieden voor de gepresteerde gemeenschapsdienst/leerproject. Dit "salaris" werd dan rechtstreeks in het compensatiefonds gestort. In 1997 werd, tegelijk met de uitbreiding van de bemiddelingsinitiatieven, het beheer van het fonds overgedragen aan de Vlaamse provincies¹²⁰ (Claes et al., 2003; De Fraene & Vandenbroucke, 2005 geciteerd door Lemonne, 2016). Sommigen hebben al voorgesteld deze praktijk uit te breiden tot meerderjarigen, zodat slachtoffers schadeloos kunnen worden gesteld ondanks het gebrek aan middelen bij de pleger van de feiten (Claes, 1998; Claes et al., 2003). Een dergelijk voorstel is duidelijk in het voordeel van de slachtoffers: in plaats van voorrang te geven aan financiële inkomsten op gemeentelijk niveau, zou dit geld aan hen kunnen toekomen, terwijl de pleger van de feiten meer geresponsabiliseerd zou worden door een gemeenschapsdienst te verrichten. Deze praktijk maakt het bovendien mogelijk het herstel van de schade voor de samenleving en voor het slachtoffer (en de schadeloosstelling van het slachtoffer) te combineren via het verrichten van vrijwilligerswerk. Een ander voordeel is dat de dader bewust en verantwoordelijk wordt gemaakt naar het slachtoffer toe, door de toegebrachte morele en materiële verliezen te compenseren (Claes, 1998; 2003). De hier beschreven praktijk sluit overigens aan bij een nieuwe mogelijkheid die de gemeenschap in de ruime zin van het woord krijgt om het hoofd te bieden aan maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag en er doeltreffend op te reageren, zoals beschreven door Claes (1998) in het geval van strafbare feiten. Het onderzoek naar het invoeren van een soortgelijk mechanisme, met of zonder gemeenschapsdienst, zou eveneens bijdragen tot verdere onttrekking aan het strafrecht en daardoor aansluiten bij de logica waarvan het systeem van gemeentelijke administratieve sancties een uiting is.

Ten slotte willen wij de aandacht vestigen op een probleem dat door de actoren op het terrein ettelijke keren is genoemd, namelijk dat slachtoffers onmogelijk schadeloos gesteld kunnen worden wanneer het bemiddelingsproces mislukt. Een nieuwe voorziening *ad hoc* zou in zo'n geval een mogelijkheid tot schadeloosstelling moeten bieden of op zijn minst de te ondernemen stappen naar een burgerlijke rechtbank toe, met het oog op financiële vergoeding, moeten vereenvoudigen. Deze stappen worden momenteel (door de bevolking en door een aantal van onze deelnemers) beschouwd als duur, tijdrovend, lang en daarom ontradend. Deze procedures vereenvoudigen zou het onder meer mogelijk maken rekening te houden met wat slachtoffers ervaren en hun de kans geven aanspraak te maken op een financiële vergoeding voor het geleden nadeel.

¹¹⁹ De vzw Bas! wil de alternatieve sancties voor minderjarigen die door de rechter een gemeenschapsdienst/leerproject opgelegd krijgen in verband met gepleegde feiten, opvolgen en doorvoeren.

¹²⁰ Om een beroep te kunnen doen op dit fonds moet aan een aantal specifieke voorwaarden voldaan zijn: de minderjarige moet de feiten die hem ten laste worden gelegd erkennen, het bedrag van de schade aanvaarden en minderjarig zijn op het tijdstip van de feiten. Het initiatief om een beroep te doen op het fonds moet van de minderjarige uitgaan en diens motivatie om de schade te herstellen moet gerechtvaardigd zijn. Het slachtoffer moet ermee instemmen aan het bemiddelingsproces deel te nemen en het geraamde bedrag van de geleden schade aanvaarden. Het fonds kan tussenkomen voor een bedrag van maximaal 1000 euro. Over de vraag om het fonds te laten aanspreken door de minderjarige moet een bemiddelingsovereenkomst gesloten zijn tussen de minderjarige en het slachtoffer. Na validatie van de vraag wordt een overeenkomst tussen de jongere en de vertegenwoordiger van de plaats waar de gemeenschapsdienst wordt verricht, bij het bemiddelingsdossier gevoegd. Als de minderjarige de dienst naar behoren verricht, maakt het fonds het verwachte bedrag over aan de bemiddelingsdienst, die het vervolgens aan het slachtoffer uitkeert (zie hierover: Dirven, 2004, geciteerd door Lemonne, 2016).

5.2. De dossiers bestemd voor bemiddeling beter sorteren

De verschillende actoren geven lucht aan veel bekommernissen over hun werklast. Wij hebben in het bijzonder geluisterd naar de vragen die zij zich stellen over wanneer men van een slechte verwijzing van dossiers naar het bemiddelingsproces kan spreken en, daaraan gekoppeld, over de selectie van dossiers die volgens hen zou moeten gebeuren voordat ze bij bemiddelaars terechtkomen. Het probleem is dat bemiddelaars het gevoel hebben dat zij veel tijd verliezen aan administratieve procedures, wat ook een negatieve impact heeft op hun werkmotivatie en de zingeving voor hun functie. Aangezien dossiers herhaaldelijk onterecht naar hen zouden worden verwezen, zou dat tot een aanzienlijk aantal mislukte bemiddelingen leiden, hetgeen afbreuk zou doen aan het imago van het werk dat bemiddelaars verrichten en de sanctionerend ambtenaren ertoe zou aanzetten hun beroep op alternatieve maatregelen te beperken.

Gezien onze analyses is dit een probleem dat men niet terzijde mag schuiven. Wij zien vijf werkpistes die actie ter zake mogelijk zouden maken:

- ✓ Een eerste piste bestaat erin de bemiddelaars een zekere bevoegdheid te geven om bepaalde dossiers te aanvaarden of te weigeren, uiteraard mits hun beslissing gemotiveerd wordt. Een dergelijke aanpak heeft het voordeel gebaseerd te zijn op de ervaring van de bemiddelaar en hem of haar met betrekking tot de criteria voor het doorverwijzen van dossiers even veel legitimiteit te geven als de sanctionerend ambtenaar. ***De bemiddelaar de kans geven met opgaaf van redenen een door de sanctionerend ambtenaren toegezonden dossier te weigeren zou hem a priori nutteloze administratieve stappen besparen en hem tijdwinst opleveren.*** Het zou overigens een horizontale, evenwichtiger relatie tussen beide actoren aanmoedigen.

Een dergelijke piste veronderstelt nader onderzoek van de voorstellingen die de bemiddelaars van hun eigen functie hebben, zodat het hanteren van deze praktijk niet louter het gevolg zou zijn van de eerder beperkende visie die sommige bemiddelaars op hun rol hebben.

- ✓ Een tweede piste beoogt ***een statistische categorie in het leven te roepen die verwijst naar dossiers die ten onrechte naar bemiddeling zijn verwezen.*** Het lijkt ons immers essentieel deze indruk van mensen op het terrein – dat het bemiddelingswerk te lijden heeft onder een te groot aantal "verkeerde" dossiers – enigszins te objectiveren. Deze statistische categorie zou dan maandelijks en/of jaarlijks een overzicht geven van dossiers die door de sanctionerend ambtenaren naar bemiddeling zijn doorverwezen terwijl dat volgens de bemiddelaars niet de juiste keuze was. De verzamelde gegevens zullen meer bepaald bijdragen tot de bewustwording van sanctionerend ambtenaren met betrekking tot deze problematiek en op die manier de doorverwijzing van dossiers naar bemiddeling verbeteren. Zij zullen ook bijdragen aan de opbouw van gedeelde referenten in het bemiddelingsproces.
- ✓ Een derde piste is bedoeld om ***de bemiddelaars een kijk te bieden op de dossiers die de sanctionerend ambtenaren ontvangen*** zodat zij beter begrijpen waarom, in het licht van dit geheel van dossiers, iets naar bemiddeling wordt verwezen, en om indien nodig passende doorverwijzing van dossiers naar bemiddeling te bevorderen of de bemiddelaars in staat te stellen de dossiers in rechtstreekse samenwerking met de sanctionerend ambtenaren te sorteren. Deze praktijk veronderstelt eveneens een constructieve samenwerking tussen bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren.
- ✓ Een vierde piste is mogelijkheid onderzoeken of de bemiddelaar niet zelf de ***inkomende dossiers zou kunnen sorteren in plaats van de sanctionerend ambtenaar.*** Deze piste lijkt ons evenwel ernstige vragen op te roepen, met name op het vlak van de neutraliteit van de

bemiddelaar, die in het gedrang zou kunnen komen, op het gebied van werklast, maar vooral op het niveau van het plaatselijk beteugelingsbeleid, dat dan niet langer centraal zou staan in het GAS-systeem. Het nut zou vooral op het niveau van de bemiddeling te vinden zijn, door een soort omkering van de filosofie bij het behandelen van plaatselijke geschillen, waarbij bemiddeling potentieel de voorkeur zou krijgen en boetes alleen bij gebrek aan beter en als alternatief overwogen zouden worden.

- ✓ Een laatste piste bestaat ten slotte in het opstellen van een **lijst van inbreuken die automatisch naar bemiddeling worden verwezen**, een lijst die door de bemiddelaars in samenwerking met hun sanctionerend ambtenaar of ambtenaren wordt opgesteld. We hebben in onze analyses benadrukt welke voordelen deze praktijk heeft volgens bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren die er reeds gebruik van maken: tijdwinst voor de sanctionerend ambtenaren en de bemiddelaars, grotere en gewaarborgde onafhankelijkheid van de bemiddelaars, potentiële ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsverbanden (met nieuwe gemeenten of met gemeenten die momenteel niet samenwerken wegens tijdgebrek, bijvoorbeeld). Bedoeling zou niet zijn deze praktijk op uniforme wijze aan te nemen, maar het aan de afzonderlijke gemeenten over te laten uit te maken of zij al dan niet van een dergelijke praktijk gebruik zouden maken. Wij zijn evenwel van mening dat het eventuele gebruik van een lijst met inbreuken flexibel moet blijven, zodat de sanctionerend ambtenaar en de bemiddelaar op een geïndividualiseerde manier kunnen blijven reageren op de elementen waaruit de verschillende behandelde dossiers bestaan. Het gaat er met andere woorden om van de lijst een werktuig te maken en niet een doel op zich. Dit zou ten slotte veronderstellen dat de lijst en het gebruik ervan regelmatig worden geëvalueerd.

Deze vijf veranderingen in de manier van werken zouden eveneens de bemiddelaars minder afhankelijk kunnen maken van de sanctionerend ambtenaren en de problematische gevolgen daarvan qua beroepserkenning en werklast kunnen wegnemen (zie verder, relaties tussen de actoren).

Ten slotte, zoals Lambert in zijn artikel (2015) vermeldt en zoals onze analyses bevestigen, hebben veel steden/gemeenten niet beslist gebruik te maken van het bemiddelingsproces of verwijzen ze niet eens dossiers door naar de bemiddelaars. **Deze problematiek zou best verder uitgediept worden om objectief vast te stellen welk percentage deze gemeenten die zagezegd niet meewerken momenteel vertegenwoordigen en een beter inzicht te krijgen in de redenen waarom bepaalde sanctionerend ambtenaren ervoor terugdeinzen zaken naar bemiddeling te verwijzen.**

In het verlengde van deze denkoefening willen wij de aandacht vestigen op een suggestie die in de loop van het onderzoek is gedaan, namelijk voor elke sanctionerend ambtenaar die met de GAS-bemiddelaars werkt de verplichting invoeren om de redenen op te geven waarom een zaak niet naar bemiddeling wordt verwezen. Zo zou per jaar een overzicht kunnen worden verkregen van het aantal gevallen dat niet naar bemiddeling is verwezen en van de redenen waarom de sanctionerend ambtenaren dat zo beslisten, zodat de gemeentelijke overheden, naar behoren geïnformeerd op basis hiervan, eventueel hun sanctioneringsbeleid zouden kunnen aanpassen.

Het klopt dat een dergelijke verplichting eveneens zou kunnen leiden tot een toename van de werklast van de sanctionerend ambtenaren. Evenzo zou het absurd kunnen lijken voor elk dossier te moeten rechtvaardigen waarom het niet naar bemiddeling is verwezen, aangezien het gebruik van deze alternatieve maatregel afhangt van precieze criteria betreffende de kenmerken van het dossier en van de overtreders (en hoofdzakelijk van hun instemming). Het is overigens niet zeker of een dergelijke verplichting indirect (zoals hierboven aangekaart) het gebruik van alternatieve maatregelen door sanctionerend ambtenaren die momenteel aarzelen om er gebruik van te maken, kan aanmoedigen. Hoe dan ook zijn dergelijke mechanismen reeds voor wetenschappelijke doeleinden georganiseerd en

hebben zij het met succes mogelijk gemaakt de beslissingslogica van bepaalde actoren te objectiveren¹²¹.

Ten slotte mag niet worden voorbijgegaan aan de psychologisch weerslag van de werklust voor de verschillende werknemers die bij de GAS-procedure betrokken zijn. Hoe ervaren zij hun dagelijks beroepsbestaan? Hoe (on)tevreden zijn zij erover? Voelen zij zich erkend/bekend in wat zij doen? Hebben zij het gevoel dat hun werk een invloed heeft op hun algemene psychologische toestand en zo ja, op welke manier? Enz. Antwoorden op deze vragen zou het mogelijk maken (beter) geïnformeerd te zijn over de psychologische gevolgen van de arbeidsprocedures die momenteel in het kader van GAS gelden, om te begrijpen hoe de werknemers met hun werk omgaan en om de kwetsbaarste actoren te identificeren teneinde preventieve acties op te zetten om hun welbevinden te verbeteren. Over de mentale belasting van de werknemers ging immers een specifieke suggestie van een bemiddelaar(ster) die ons eindrapport had gelezen. Zijn/haar opmerking betreft de mentale belasting die de eigenschappen van het plaatselijk bemiddelingsproces inhouden. Plaatselijke bemiddeling speelt namelijk eveneens in op de doelstellingen van snelle rechtspleging dicht bij de burger, en dat leidt in de praktijk tot kortstondige ad-hocinterventies die niet altijd bevorderlijk zijn voor de volledige betrokkenheid van de overtreder of voor het opbouwen van een band/het vestigen van vertrouwen tussen plaatselijke bemiddelaars en begunstigden. Deze situatie brengt de bemiddelaar soms in een ongemakkelijke positie doordat hij het betrokken publiek voortdurend opnieuw moet contacteren/uitnodigen om het bij het bemiddelingsproces te betrekken. Elke nieuwe interventie brengt een nieuw publiek met zich mee bij wie deze acties moeten worden overgedaan: wantrouwen, agressiviteit wegnemen, geruststellen. Dat kan bijgevolg een invloed hebben op de mentale en psychologische belasting van plaatselijke bemiddelaars, door de repetitieve en tijdrovende aard van het werk dat voor er van bemiddeling sprake is moet gebeuren om de begunstigden bij het proces te betrekken. Dit wordt als vrij ondankbaar en vermoeiend beschouwd door de bemiddelaar(ster) die deze bevindingen met ons deelde en het houdt rechtstreeks verband met de mentale en psychologische belasting van plaatselijke bemiddelaars die verband houdt met hun dagelijkse taken.

5.3. Kwaliteitsrelaties tussen actoren bevorderen om hun samenwerking te versterken

We zullen nu dieper ingaan op de verwachtingen die de actoren op het terrein hebben geuit ten aanzien van de relaties die ten grondslag liggen aan de verschillende samenwerkingsverbanden die hen verenigen, door allereerst te wijzen op de noodzakelijke versterking van de zichtbaarheid van hun functies, hetgeen een wijziging van hun statuut zou kunnen vereisen (5.3.1). Vervolgens komt de organisatie van structurele uitwisselingsmomenten aan bod, met inbegrip van (5.3.2).

5.3.1. De functies van de sanctionerend ambtenaar zichtbaarder maken, diens status opwaarderen en de transparantie van diens activiteiten verbeteren

Veel sanctionerend ambtenaren deelden ons mee dat zij betreuren een status te hebben die hun momenteel niet het respect en de erkenning oplevert die zij voor hun activiteiten verdienen. Het lijkt ons legitiem te luisteren naar de vraag die aan deze constatering ten grondslag ligt en te onderzoeken

¹²¹ Een onderzoek dat in 2011-2012 bij het NICC werd verricht, betrof de beslissingspraktijken van jeugdrechters. Twee maanden lang vulden 81 jeugdrechters een vragenlijst in voor elke genomen beschermingsmaatregel, waardoor de onderzoekers het gebruik van de verschillende ter beschikking staande maatregelen konden analyseren (Mahieu & Ravier, 2013).

hoe de **functie van sanctionerend ambtenaar meer erkenning** zou kunnen krijgen, waardoor **de legitimiteit ervan** op relevante wijze zou kunnen worden **versterkt**.

Verscheidene gesprekspartners hebben er eveneens op gewezen hoe interessant het zou zijn in België buurtrechters in te voeren, zoals dat in Frankrijk gebeurde door een oriëntatie- en programmawet van 9 september 2002, om tegemoet te komen aan de behoeften aan een toegankelijker rechtssysteem dat in staat is de geschillen van het dagelijks bestaan doeltreffend op te lossen. Deze nieuwe gerechtelijke actoren zijn bestudeerd door wetenschappelijk onderzoek in Frankrijk, met name vanuit het perspectief van de arbeidssociologie (Weller, 2011). Ze werden in 2017 alweer afgeschaft, maar de nieuwe Franse premier Jean Castex kondigde in zijn algemene beleidsverklaring van juli 2020 aan dat ze in 2021 opnieuw zouden worden ingevoerd¹²². Een soortgelijke vergerechtiging van wat de sanctionerend ambtenaren doen, zou hun volgens onze gesprekspartners meer erkenning en legitimiteit verschaffen bij de uitoefening van die functies. Het gaat in dit stadium slechts om een hypothese, die verder moet worden bekeken, met name door na te gaan welke voor- en nadelen de invoering van een dergelijke nieuwe gerechtelijke instantie zou hebben ten opzichte van de reeds bestaande, en onder welke voorwaarden dat zou kunnen gebeuren, om inzicht te krijgen in wat dit zou kunnen opleveren voor het verhelpen van de moeilijkheden die de sanctionerend ambtenaren thans ondervinden qua positie en erkenning.

Het cumuleren van functies, zoals vermeld in punt 4.2.2, is een probleem doordat het leidt tot een verminderde beschikbaarheid van sanctionerend ambtenaren om het met de GAS-bemiddelaars over dossiers te hebben. Bovendien kan de onafhankelijkheid van gemeentelijke sanctionerend ambtenaren, die hiërarchisch afhankelijk zijn van de gemeentelijke overheid, in het gedrang komen wanneer zij hun functies cumuleren, temeer daar de beslissingen die zij nemen een invloed zouden kunnen hebben op de financiële belangen van de steden en gemeenten die hen in dienst hebben. Dat vormt eveneens een element dat de relaties tussen sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars kan belemmeren. Dit cumuleren van functies is een praktijk die eveneens leidt tot een toename van het aantal actoren dat bij de GAS-dienst betrokken is maar minder arbeidstijd (deeltijds) krijgt voor het afhandelen van GAS-dossiers. Die situatie valt niet te negeren en vergt dan ook verduidelijking qua statuten en/of functies. In dit verband is het interessant op te merken dat het probleem zich niet voordoet in gemeenten die hebben besloten gebruik te maken van provinciale in plaats van gemeentelijke sanctionerend ambtenaren. De voor- en nadelen van beide formules verdienen verder onderzoek.

Bovendien stellen wij vast dat de bemiddelaars hoge verwachtingen koesteren qua transparantie van de activiteiten van de sanctionerend ambtenaren. Aandacht hebben voor deze verwachtingen lijkt ons essentieel voor het behoud van de kwaliteit van de relatie, en dus van de samenwerking tussen beide actoren. Het lijkt ons bovendien legitiem kennis te kunnen nemen van de activiteit van de SA en van de keuzes die zij dagelijks maken bij het behandelen van de dossiers hun zijn toevertrouwd. Deze transparantie kan aan de basis liggen van een controle- en evaluatiebeleid i.v.m. deze activiteit, maar dat is in dit geval niet het essentiële. Veel meer speelt voor de bemiddelaars dat zij willen begrijpen wat er voorafgaand aan hun eigen interventie gebeurt, om de coherentie en het goede verloop van de administratieve actie te bevorderen. Het kan ons inderdaad verbazen dat sanctionerend ambtenaren momenteel niet wettelijk verplicht zijn een jaarverslag op te stellen (dit zou enkel gebeuren wanneer een individuele ambtenaar dat wil). Alleen de minister van Binnenlandse Zaken is verplicht om de vijf jaar (voorheen om de twee jaar) aan het parlement verslag uit te brengen over de

¹²² Zie de berichtgeving hierover in de pers, meer bepaald https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/16/le-nouveau-juge-de-proximite-de-jean-castex_6046360_823448.html; <https://theconversation.com/juges-de-proximite-donner-gain-de-cause-aux-victimes-dincivilités-143466>, online geraadpleegd op 26 november 2020

toepassing van de administratieve sancties; het verslag moet ten minste een overzicht bevatten van het aantal opgelegde administratieve boetes, de uitsplitsing ervan naar categorieën van inbreuken, en de procedurele moeilijkheden waartoe de toepassing van de wet aanleiding heeft gegeven¹²³. Voor de opstelling van dat verslag hangt de minister van Binnenlandse Zaken af van de bereidheid van de gemeenten om hem de noodzakelijke informatie te bezorgen: "De federale overheid beschikt terzake immers niet over precies cijfermateriaal aangezien het de gemeenten zijn die instaan voor de oplegging van de gemeentelijke administratieve geldboetes en er geen systematische rapportageverplichting naar de hogere overheid is voorzien. Dit kadert volledig in de gemeentelijke autonomie. Het staat de gemeenten immers vrij om al dan niet toepassing te maken van de GAS-wet en desgevallend de inbreuken te bepalen die zij wensen te sanctioneren met gemeentelijke administratieve sancties." (FOD Binnenlandse Zaken, 2015, 3). De gemeenten vragen de sanctionerende ambtenaren niet systematisch verslag uit te brengen over hun activiteiten. Er gaat dus heel wat informatie verloren over de praktijken inzake de toepassing van de GAS-wet. Voorts wordt in de door sommige sanctionerend ambtenaren opgestelde verslagen enige informatie verstrekt over het aantal opgelegde boetes, maar zonder echte details erbij, zoals de hoeveelheid behandelde dossiers, de resultaten ervan, de verschillende soorten inbreuken die via administratieve weg worden vervolgd, het concrete gevolg, de bedragen van de opgelegde boetes of de redenen daarvoor. De transparantie aangaande de werkzaamheden van de SA die de bemiddelaars wensen, lijkt ons dan ook niet alleen legitiem, maar ook belangrijk met het oog op het verbeteren van het GAS-systeem.

Een andere verwachting van de bemiddelaars lijkt ons verre van triviaal; zij betreft de invloed die de SA op hun werk zouden hebben. Het valt zeker niet te ontkennen dat de bemiddelaars voor het aanleveren van dossiers afhankelijk zijn van de sanctionerend ambtenaren, en daarbij spelen de belangstelling en de waarden van de sanctionerend ambtenaren en wat zij zich van de bemiddeling voorstellen. De sanctionerende ambtenaren lijken de macht te hebben een bemiddelingsproject een zetje te geven of te ondermijnen, hetgeen tot een polarisatie van de reacties en mogelijk tot oneigenlijk gebruik leidt. **Bewustmaking, zo dunkt ons, kan dit probleem verlichten.** Andere suggesties die eerder zijn geformuleerd in het deel over werklust, maken het eveneens mogelijk de bemiddelaars minder afhankelijk te maken van de sanctionerend ambtenaren. Voorts dient een sanctionerend ambtenaar niet te worden benoemd tot hoofd van de GAS-dienst waarin de bemiddelingsdienst zou worden geïntegreerd, aangezien dit de onafhankelijkheid van de bemiddelaar ernstig zou kunnen ondermijnen en diens afhankelijkheid van de sanctionerend ambtenaar aldus zou kunnen vergroten. Wij pleiten dan ook voor de mogelijkheid om een ander, onafhankelijk maar gezaghebbend persoon aan te stellen aan het hoofd van de GAS-dienst. Een andere oplossing zou kunnen zijn de bemiddelingsdienst los te koppelen van de GAS-dienst waarbinnen bepaalde sanctionerend ambtenaren werken, om beider onafhankelijkheid te bewaren, of de bemiddelingsdienst onder te brengen bij een andere stadsdienst die ook belast is met aanverwante taken die voor de bemiddelaars zijn, bijvoorbeeld taken die onder de preventiedienst vallen. Dit zou met name de zichtbaarheid en de erkenning kunnen vergroten van de bemiddelaars, die in de ogen van de andere actoren binnen het proces momenteel in de schaduw bedrijvig zijn. Voortbouwend op dit idee lijkt het eveneens van belang dat andere gemeentelijke actoren de functie en het werk van de bemiddelaars legitimeren en er belang aan hechten door **rekening te houden met/te vragen naar hun bevindingen en hen te betrekken bij preventieactiviteiten, zoals oorspronkelijk bedoeld.** Deze betrokkenheid en erkenning die de bemiddelaars krijgen, zal hen in staat stellen zich te ontplooien in het maatschappelijk veld en meer zin te vinden in wat zij doen (Gernet & Dejourn, 2009).

¹²³ Artikel 52 van de wet van 24 juni 2013.

Om de legitimering van de functie van de bemiddelaars te ondersteunen, **lijkt de rol die de GAS Task Force op zich neemt** ons ten slotte essentieel om de bemiddelaars te verenigen, hun zichtbaarheid op het politieke niveau te bevorderen, minder gelukkige praktijken te kunnen bijsturen en de bemiddelingsfunctie als zodanig te garanderen.

5.3.2. Tijd voor uitwisseling tussen actoren organiseren

Niet alleen bij de bemiddelaars maar ook bij de SA bestaat de wens meer te netwerken en bij hun praktijken te worden ondersteund door momenten van uitwisseling met andere actoren in het bemiddelingsproces.

Regelmatige ontmoetingen tussen de SA en parketmagistraten lijken aldus essentieel en zullen waarschijnlijk de samenhang van de administratieve actie in het kader van de beteugeling van plaatselijke inbreuken verstevigen. Dergelijke ontmoetingen zouden de enen in staat stellen aan de anderen feedback te geven over de behandelde dossiers. De sanctionerend ambtenaren betreuren immers het gebrek aan informatie, zelfs kwantitatieve, vanwege het parket over wat er verder gebeurt met inbreuken die niet met GAS kunnen worden vervolgd. Het ontbreken van samenwerking met het parket leidt ertoe dat in complexe dossiers niet wordt gereageerd op verzoeken van sanctionerend ambtenaren, waardoor sommige sanctionerende ambtenaren niet anders kunnen dan beslissingen nemen zonder het advies van het parket. Dit uitblijven van reactie op vragen van sanctionerend ambtenaren kan een negatieve invloed hebben op de behandeling van dossiers betreffende gemengde inbreuken die aan het oordeel van sanctionerend ambtenaren worden overgelaten. **Het zou dus heilzaam kunnen zijn regelmatig bijeenkomsten te organiseren met een referentiemagistraat die de materie kent, om samen na te denken over bepaalde problemen waarmee het parket zich niet kan bezighouden.** Deze uitwisselingsmomenten zouden eveneens voordelig kunnen zijn voor het parket, dat een globaal overzicht van de dossiers zou krijgen, met name in gevallen waarin de overtreder later nog andere feiten zou plegen. Nu informatisering gemeengoed is, hoeft een gemeenschappelijke gegevensbank niet eens buitenissig te zijn. De werking daarvan zou verzekerd kunnen worden door uitwisseling en door regelmatig gezamenlijk periodieke tabellen over de behandeling van dossiers in te voeren, bijvoorbeeld met een aantal gegevens die essentieel zijn voor een constructieve feedback. Het invoeren van die follow-up tabellen zou kunnen gebeuren in samenwerking tussen referentiemagistraten en sanctionerend ambtenaren, teneinde hun meningen over de essentiële informatie die over deze dossiers uit te wisselen valt, te vergelijken en in aanmerking te nemen. Er zou niettemin logistieke steun moeten komen voor het opzetten van een dergelijke gegevensbank en voor het onderhoud ervan.

Wij plaatsen vraagtekens bij twee *a priori* tegenstrijdige bevindingen: enerzijds is er duidelijk behoefte aan overleg tussen actoren, maar anderzijds staat niets een informele organisatie van dergelijk overleg in de weg. Het is niet zeker dat het formeel opleggen van een verplicht overleg de situatie zal verbeteren. Het is dan ook ongetwijfeld noodzakelijk bij de actoren het oor te luisteren te leggen over hun noden op het gebied van overleg en het doeltreffend organiseren daarvan. Ook hier bestaan alweer informatica-oplossingen om de relaties vlotter te laten verlopen. Overwogen zou kunnen worden een "chat"-platform in het leven te roepen dat voorbehouden is voor magistraten en sanctionerend ambtenaren, met beperkte toegang, bijvoorbeeld naar gelang van de plaats van tewerkstelling van de actoren, om de eigenheid van de behandelde dossiers in relatie tot de plaats waar het strafbare feit is gepleegd, te handhaven. De toegang tot een algemener platform zou sanctionerend ambtenaren in staat stellen schriftelijke vragen rechtstreeks aan de magistraten te stellen en die zouden daarop dan binnen een redelijke termijn kunnen antwoorden naar gelang van hun beschikbaarheid. Het doel van dit algemenere platform, dat toegankelijk is voor alle

referentiemagistraten en (gemeentelijke, provinciale) sanctionerend ambtenaren van het land, is dat om het even welke magistraat een globale vraag van om het even welke sanctionerend ambtenaar kan beantwoorden. De toegang tot een specifieke chat op grond van de plaats waar de actoren zijn aangesteld, zou het mogelijk maken vragen te stellen die meer kenmerkend zijn voor de problemen van een regio/arrondissement of om bepaalde kwesties in verband met de behandeling van dossiers door sanctionerend ambtenaren te verduidelijken. De bestemmingen van de vragen zouden ze kunnen beantwoorden naar gelang van hun beschikbaarheid en dat zou tussen actoren in dezelfde regio/arrondissement/rechtsgebied van een hof van beroep ook meer interactie mogelijk maken dan het uitwisselen van e-mails.

Het lijkt ons bovendien belangrijk terug te komen op een opvallende vaststelling, namelijk het ontbreken van daadwerkelijk contact tussen bemiddelaars en parketmagistraten. **Het zou interessant kunnen zijn elk jaar een bijeenkomst te organiseren voor parketmagistraten, sanctionerend ambtenaren en bemiddelaars uit dezelfde provincie/arrondissement/rechtsgebied van een hof van beroep, om feedback te geven over de behandelde dossiers, van gedachten te wisselen over de moeilijkheden die inherent zijn aan de procedure en eenieders vragen te beantwoorden, teneinde alle actoren te informeren over de rol en de doelstellingen van hun werk.** Dit zou trouwens gunstig zijn om het parket te informeren over de rol van de plaatselijke bemiddelaars, aangezien het niet op de hoogte lijkt te zijn van hun functie of van het kader waarin zij werken.

Ten slotte hebben onze resultaten en analyses aan de oppervlakte gebracht dat een gemeenschappelijke werkvisie/beleidslijn goede samenwerking kan bevorderen tussen de actoren die een rol spelen in de GAS-procedure. Die zou dus niet louter mogen berusten op de sanctionerend ambtenaren en de bemiddelaars, maar ook tal van andere gemeentelijke actoren moeten betrekken: schep en/of burgemeester met de administratieve sancties in hun bevoegdheid, werknemers van bepaalde gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld de dienst netheid), vaststellend ambtenaren, ambtenaren van de FOD Binnenlandse Zaken, enz. **Het zou dan ook raadzaam zijn overlegcomités op te richten waarin deze verschillende actoren bijeenkomen en samen een helder beleid uitstippelen voor de aanpak van overlast (met name via de toepassing van algemene politiereglementen, de verscheidenheid aan mogelijke reacties, ...).** Dit zou het mogelijk maken de rol van de vele andere actoren die bij de GAS-procedure betrokken zijn, nader te onderzoeken maar ook de rol die zij voor en na de procedure spelen te bestuderen. Zo zou het interessant zijn de rol van de burgemeester en de met preventie belaste schepenen te onderzoeken, want die zouden misschien op grond van hun status en gezag de samenwerking/de koppelingen tussen de verschillende actoren van de GAS-procedure op politiek niveau enigszins kunnen sturen. Die praktijk zou behulpzaam zijn om tot een beter begrip en een versterking van de professionele banden tussen de actoren te komen, met als uiteindelijk doel eenieders werk te vereenvoudigen en de functie van plaatselijk bemiddelaar te bevorderen.

5.4. Het belang van de rol van politie en plaatselijke overheden erkennen

Onze studie stelt ons in staat het belang van politie en van andere gemeentelijke actoren dan de SA en de bemiddelaar te benadrukken bij de toepassing van het beleid inzake administratieve sancties. We zullen nu nader ingaan op enkele van de verwachtingen die we in dit verband hebben vastgesteld.

5.4.1. De rol van de politie structureren door de te vervullen taken te verduidelijken

De politie neemt een belangrijke plaats in op verschillende momenten binnen het GAS-proces, hoofdzakelijk vanwege de belangrijke rol die zij speelt bij het verzamelen en delen van de gegevens.

De rol die de politie speelt heeft een (in)directe impact op de verschillende betrokken partijen, hoofdzakelijk op de overtreder, het slachtoffer, de plaatselijke bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar. In het verlengde van wat onder punt 4.4.1 is beschreven, stellen wij vast dat de plaats van de politie in de GAS-procedure en binnen de plaatselijke bemiddeling op verschillende manieren zou kunnen worden verbeterd.

Een eerste punt daarbij betreft het proces-verbaal dat door de politie wordt opgemaakt in het kader van een GAS-inbreuk. De aard van de gegevens die de politie in het proces-verbaal opneemt, is bepalend voor de verdere behandeling van het dossier. Stel dat een onvolledig proces-verbaal, waarin bepaalde elementen ontbreken (zoals een correcte beschrijving van het vastgestelde feit) of waarin de pleger van de inbreuk, voor zover mogelijk, niet is gehoord, naar de sanctionerende ambtenaar wordt gezonden, die het op zijn beurt overmaakt aan de bemiddelaar. Zo'n onvolledig proces-verbaal kan een negatieve invloed hebben op de rechten van de overtreder en van het slachtoffer, omdat het slachtoffer bijvoorbeeld het geleden nadeel niet kan laten gelden. Aangezien de kwaliteit van de in het proces-verbaal opgenomen gegevens van belang is voor de verdere behandeling van het dossier, moet worden aangemoedigd dat die gegevens helder, nauwkeurig en volledig zijn en dat daarbij ten minste rekening wordt gehouden met de elementen die beschreven staan in de omzendbrief van 2005¹²⁴. Naar gelang van het slachtoffer is het belangrijk informatie op te nemen over, bijvoorbeeld, diens situatie en verwachtingen. Dat zal de autoriteiten in staat stellen gedurende de hele procedure beter in te spelen op de behoeften van het slachtoffer, bijvoorbeeld qua schadeloosstelling (Aertsen, 1996). ***Het verdient aanbeveling de uitwisseling tussen politieagenten en sanctionerend ambtenaren en/of plaatselijke bemiddelaars aan te moedigen met betrekking tot de gegevens in het proces-verbaal die voor hen van belang zijn. Deze informatie-uitwisseling kan op gang worden gebracht door middel van een workshop, waarin de bemiddelaar de politie meedeelt welke informatie hij of zij in een pv wenst aan te treffen en aangeeft hoe belangrijk die informatie is binnen de bemiddelingsprocedure.***

Wij vestigen eveneens de aandacht op het delen van informatie buiten het proces-verbaal dat de basis vormt voor het inleiden van de GAS-procedure. Zoals hoger vermeld, moet erop worden toegezien dat alle voor de GAS-procedure relevante elementen in het proces-verbaal worden opgenomen. Het gebeurt evenwel, wegens onjuistheden of omdat bepaalde informatie bij aanvang van de procedure nog niet beschikbaar was, dat belangrijke informatie niet opgenomen is in de processen-verbaal. In deze situatie zien plaatselijke bemiddelaars zich soms verplicht naar de politie te gaan om ontbrekende informatie te verkrijgen, bijvoorbeeld gegevens van slachtoffers of getuigen. Er bestaat niettemin onzekerheid over de legitimiteit van het doorgeven van dergelijke gegevens door de politie aan de plaatselijke bemiddelaar. Zo voorziet de GAS-procedure niet in de mogelijkheid dat latere processen-verbaal, bijvoorbeeld over het verhoor van de dader en/of het slachtoffer, meegedeeld worden. ***Daarom wordt aanbevolen het doorgeven van informatie door de politie aan de bemiddelaar specifiek te regelen, bijvoorbeeld door hun een omzendbrief van het College van procureurs des Konings te verstrekken.***

In aansluiting op bovenstaande aanbevelingen inzake het delen van informatie, willen wij ook de aandacht vestigen op het delen van de gegevens van getuigen/slachtoffers in het pv. Het gebeurt soms

¹²⁴Ministeriële omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 betreffende de toepassing 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 op de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet.

dat de getuige of het slachtoffer uitdrukkelijk vraagt niet in het verslag te worden genoemd, bijvoorbeeld uit vrees voor repercussies vanwege de overtreder. De gegevens van de getuige of het slachtoffer zijn nochtans belangrijke elementen om aan de bemiddeling in een dossier te kunnen beginnen. Daarom moet worden benadrukt dat het wenselijk is de volledige identiteit van de getuige of het slachtoffer in het proces-verbaal op te nemen als en alleen als de getuige of het slachtoffer daarmee instemt. **Wanneer de getuige of het slachtoffer anoniem wenst te blijven, suggereren wij dat dit uitdrukkelijk in het proces-verbaal wordt opgenomen. De bemiddelaars weten daardoor dat zij daartoe geen contact meer hoeven op te nemen met de politiezone.**

Wat het delen van informatie met de overtreder, het slachtoffer en/of de getuige betreft, hebben meerdere deelnemers in de loop van het onderzoek aangegeven dat zij het als taak van de politie beschouwen de betrokken partijen naar behoren te informeren over het verdere verloop van de procedure. In het kader van de administratieve procedure is de politie noch de sanctionerend ambtenaar noch de bemiddelaar evenwel wettelijk verplicht de partijen in te lichten over het verloop van de GAS-procedure (POD Maatschappelijke Integratie, 2019). Bijgevolg wordt momenteel veelal geen informatie verstrekt of is de informatie soms zelfs onjuist, bijvoorbeeld wanneer de politie het slachtoffer een folder met informatie over de strafrechtelijke procedure geeft (d.w.z. zoals die voorkomt op het bewijs van indiening van een klacht). In de praktijk worden plaatselijk reeds initiatieven genomen om een brochure te verspreiden die de betrokkenen naar behoren informeert over het verloop van de GAS-procedure. Eerder in dit rapport is al vermeld dat het noodzakelijk is het slachtoffer te informeren en de rol van de verschillende actoren in dit verband juridisch te integreren. **Het lijkt ons wenselijk de verschillende plaatselijke initiatieven op te lijsten en te bundelen om in het kader van de GAS-procedure een specifiek voor de burgers bestemde informatiebrochure op te stellen. Deze gegevens kunnen het pad effenen naar het opstellen van een uniforme informatiebrochure die het verstrekken van informatie over het verloop van de GAS-procedure (met inbegrip van plaatselijke bemiddeling als optie) aan de overtreder, het slachtoffer en/of de getuige zou moeten vergemakkelijken. Het verdient aanbeveling de informatieverstrekking aan de betrokkenen te vergemakkelijken, eventueel door het bewijs van indiening van een klacht aan te vullen met informatie over de GAS-procedure (met inbegrip van plaatselijke bemiddeling als optie). Over deze uitbreiding zou bijvoorbeeld er een omzendbrief van de Raad van Procureurs-Generaal kunnen komen.**

Bovendien zouden wij ook de aandacht willen vestigen op de plaats van de politie in de bemiddelingsprocedure, hoewel daar wettelijk niets over is bepaald. Op basis van de volgende plaatselijke praktijken zouden we die plaats binnen de plaatselijke bemiddelingsprocedure willen illustreren: "De politie licht de context toe waarin de feiten zich hebben voorgedaan", "De politie volgt de betrokken partijen gedurende een bepaalde periode na een geslaagde bemiddelingsprocedure, bijvoorbeeld om zich ervan te vergewissen dat de gemaakte afspraken worden nageleefd" of nog: "De politie woont de bemiddeling bij opdat de partijen zich goed gedragen". De plaats van de politie in het bemiddelingsproces is momenteel dus uiteenlopend en hangt af van de lokale praktijken en van de relatie tussen de politieambtenaren en de plaatselijke bemiddelaar. Wij adviseren dat de positie van de politie binnen de plaatselijke bemiddelingspraktijk voldoende kritisch wordt onderzocht. Wat is bijvoorbeeld de impact van de aanwezigheid van politie in de loop van een bemiddeling? **Om een optimale doorstroming van kennis te verzekeren en, waar nodig, het noodzakelijke kader aan te reiken voor de verschillende praktijken die thans bestaan, willen wij aansturen op een broodnodige communicatie over de positie van de politie binnen de plaatselijke bemiddeling. De aanzet voor die**

communicatie kan eventueel worden gegeven door de POD Maatschappelijke Integratie, die er vervolgens op kan toezien.

In sommige gevallen is de politie zelf betrokken bij de plaatselijke bemiddeling, bijvoorbeeld in gevallen van laster tegenover de politie. Bemiddeling kan onder meer een goede gelegenheid zijn om de relatie tussen de politie en de overtreder te verbeteren en op die manier spanningen in de toekomst te helpen voorkomen. **Wij adviseren dan ook dat de politie zelf voldoende geïnformeerd wordt over de mogelijkheid om als betrokkene op het bemiddelingsvoorstel te reageren, op voorwaarde dat zij voldoende op de hoogte is van wat plaatselijke bemiddeling is en kan betekenen. In die context kan het eveneens aangewezen zijn te werken met een politiebemiddelaar (zie 4.4.1.b), die met de nodige kennis de plaats van de betrokken agent inneemt tijdens het bemiddelingsgesprek en op die manier helpt een oplossing voor het conflict te vinden.**

Wat de niet te verwaarlozen positie van de politie in het plaatselijk bemiddelingsproces betreft, is goede communicatie tussen de politie en de bemiddelaar uiteraard van belang. Nochtans verloopt die communicatie niet overal even rimpelloos, wat soms leidt tot een zeker onbegrip van de kant van de politie voor deze alternatieve maatregel. De volgende initiatieven kunnen helpen om wederzijds begrip en goede relaties tussen de plaatselijke bemiddelaar en de politie te bevorderen:

(i) **Informeren en sensibiliseren.** Het is aan te bevelen dat de plaatselijke bemiddelaar een bezoek brengt aan de politie om de plaatselijke bemiddeling en de functie van de bemiddelaar voor te stellen.

(ii) **Mededeling van het gevolg dat wordt gegeven aan de vaststellingen van de politie.** In overleg met de sanctionerend ambtenaar kan een overzicht van afgesloten dossiers en de daarin genomen beslissing worden overgemaakt aan de politie.

(iii) **Communiceren.** De politie kan, in overleg met de plaatselijke bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar, bijvoorbeeld in het proces-verbaal aangeven wanneer zij plaatselijke bemiddeling geschikt acht voor een bepaalde inbreuk.

5.4.2. Het belang van het mobiliseren van lokaal beleid en het communiceren van de richting daarvan

Bovendien willen wij ook even stilstaan bij de plaats van de plaatselijke overheden, zoals beschreven in punt 4.4.2. De plaats van steden en gemeenten in de GAS-procedure komt vooral tot uiting op het vlak van beleid, investering en ondersteuning, waarover wij hieronder enkele voorstellen formuleren.

Een eerste aandachtspunt betreft de bevoegdheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt in het politiereglement op welke inbreuken met een administratieve sanctie (eveneens vermeld in de protocolakkoorden) kunnen worden gesanctioneerd en stelt de sanctionerend ambtenaren aan die met het opleggen van deze sancties worden belast¹²⁵. **Wij stellen voor in de mate van het mogelijke te streven naar voldoende samenwerking tussen de verschillende steden en gemeenten. Binnen eenzelfde gerechtelijk arrondissement of ten minste binnen een politiezone zou bijvoorbeeld een uniform politiereglement moeten gelden.** Die aanbeveling werd al door de actoren op het terrein gedaan toen de GAS-wet werd aangenomen, niet alleen om het voor de bevolking gemakkelijker te maken wegwijs te geraken, maar ook om het werk van de politie zelf te vergemakkelijken (Wimmer,

¹²⁵ Art. 6, §3 van de GAS-wet.

2014, 30-31). Het kan bijvoorbeeld eveneens, vooral voor kleine steden en gemeenten, interessant zijn na te gaan of men geen beroep kan doen op een provinciale sanctionerend ambtenaar. Bovendien kan het eveneens nuttig zijn na te gaan of de protocolakkoorden van de verschillende steden en gemeenten in eenzelfde politiezone onderling gecoördineerd kunnen worden. Dat zal doorgaans het geval zijn, gezien de doorslaggevende rol van het parket bij het sluiten van de protocolakkoorden en de wil van dat parket om het lokale beteugelingsbeleid binnen het arrondissement aan te passen en te uniformiseren overeenkomstig zijn eigen belangen (zie hoger).

Wij achten het tevens van belang de door de respondenten geuite bekommernissen over de prioriteiten van steden en gemeenten bij het beleid inzake de toepassing van de GAS-procedure door te geven. De inkomsten uit administratieve sancties komen toe aan steden en gemeenten en er moet uiteraard eveneens rekening worden gehouden met de investeringen die zij doen om de sancties toe te passen (De Hert et al., 2018; Wautelet, 2017, 34-35). Toch wordt hier en daar gevreesd dat dit in meerdere opzichten een ongewenste impact heeft op het beleid van steden en gemeenten. Budgettaire overwegingen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat steden en gemeenten hoofdzakelijk opteren voor het opleggen van administratieve boetes, ten nadele van het gebruik van alternatieve sancties. Bovendien kan dit eveneens leiden tot een voorkeur voor het vervolgen van inbreuken die relatief lage uitvoeringskosten met zich meebrengen, ten nadele van het afhandelen van inbreuken die complexer zijn of meer tijd vragen. Dit wordt geïllustreerd door de opmerking van sommige respondenten, die melden dat de sanctionerend ambtenaar in sommige steden of gemeenten wordt overstelpt met inbreuken tegen stilstaan en parkeren en tegen de verkeersborden C3 en F103 (inbreuken van het vierde type). Die inbreuken zijn over het algemeen niet incidenteel, gaan gepaard met een betrekkelijk eenvoudige administratie van de bewijslast en worden gesanctioneerd met een administratieve boete. ***De in dit verband geuite bekommernissen moeten op plaatselijk niveau worden besproken.***

Een ander thema betreft de ondersteuning van steden en gemeenten in het kader van gemeenschapsdiensten. In het kader van een bemiddelingsovereenkomst kan worden overeengekomen dat een vrijwillige gemeenschapsdienst zal worden verricht (bijvoorbeeld een dag meewerken met de gemeentelijke reinigingsdienst). In werkelijkheid blijkt dat de mogelijkheden om een (passende) gemeenschapsdienst op te leggen soms beperkt zijn, hetgeen een degelijke behandeling van het dossier in het kader van de bemiddelingsprocedure in de weg staat. ***Om op die situatie in te spelen, is het van belang dat de plaatselijke bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar de nodige initiatieven nemen om steden en gemeenten te informeren en ervan bewust te maken dat het van belang is die gemeenschapsdiensten te verstrekken en erop toe te zien.*** De plaatselijke bemiddelaar in het bijzonder zou daardoor geholpen kunnen zijn om zijn netwerk met steden en gemeenten uit te breiden, bijvoorbeeld via de taken die aan de plaatselijke bemiddelaar zijn toegewezen in het koninklijk besluit over bemiddeling¹²⁶. ***Wij suggereren daarom dat de plaatselijke bemiddelaar voldoende steun en ruimte krijgt om betrokken te worden bij het lokale preventiebeleid en bij projecten die de levenskwaliteit in steden kunnen verbeteren.***

¹²⁶ Art. 7 van het KB betreffende bemiddeling schrijft bijvoorbeeld dat de bemiddelaar in het kader van zijn functie de volgende taken vervult: "deelnemen als bemiddelaar aan het lokale beleid rond overlastpreventie" en "opvolging van acties, initiatieven en reglementeringen die een impact hebben op het preventie- en veiligheidsbeleid van de lokale en bovenlokale overheden".

5.5. De verschillende actoren betrekken bij het beleid inzake gemengde inbreuken

In de loop van het onderzoek hebben de ondervraagden hun ervaringen en meningen over gemengde inbreuken in het kader van de GAS-procedure meegedeeld. Overeenkomstig wat in punt 4.5 is beschreven, wordt hieronder een overzicht gegeven van de voornaamste verwachtingen in dit verband, enerzijds over de procedure voor gemengde inbreuken en anderzijds over de impact van gemengde inbreuken. In de eerste plaats willen wij de nadruk leggen op drie werkpistes met betrekking tot de procedure voor gemengde inbreuken.

Een eerste piste betreft het samenstellen van de protocolakkoorden. Uit de studie blijkt dat de meeste steden en gemeenten werken met een protocolakkoord. Het protocolakkoord wordt gesloten tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege en kan richtsnoeren bevatten voor het afhandelen van gemengde inbreuken. Maar hoe worden die akkoorden geëvalueerd? Die evaluatie lijkt ons essentieel, niet alleen inhoudelijk maar ook qua betrokkenheid van de steden en gemeenten enerzijds en van de sanctionerend ambtenaar, de bemiddelaar en de politie anderzijds. In het kader van de betrokkenheid van deze actoren kan men overigens opmerken:

- ✓ Dat momenteel de meeste protocolakkoorden worden uitgewerkt op eenzijdig initiatief van het openbaar ministerie. Wij zouden de aandacht willen vestigen op het feit dat de gemeenten in de praktijk vaak te maken hebben met magistraten die niet meer doen dan erop wijzen dat op bepaalde inbreuken niet langer strafrechtelijke sancties staan, wat maakt dat gemeenten een zekere morele druk kunnen voelen om die inbreuken in hun reglementen op te nemen. Hoe valt dat te rijmen met de autonomie van steden/gemeenten? ***Wij willen dus absoluut benadrukken hoe noodzakelijk overleg en communicatie tussen het openbaar ministerie en de steden en gemeenten zijn bij het uitwerken van de protocolakkoorden.***
- ✓ Dat de politieagent, de sanctionerend ambtenaar en de plaatselijke bemiddelaar dagelijks in contact staan met de (gevolgen van de) procedures voor gemengde inbreuken, zoals omschreven in het protocolakkoord, maar momenteel doorgaans niets te zeggen hebben bij het opstellen van dat akkoord. ***Het zou wenselijk zijn er een gewoonte van te maken alle betrokken diensten te vragen advies uit te brengen over de documenten die in het kader van het protocolakkoord worden voorgelegd.***

Een tweede piste betreft de interpretatie van de protocolakkoorden en meer bepaald de vaststelling dat het gebruik van een protocolakkoord tot een aanzienlijke standaardisering van de procedure leidt. Die uniformisering is positief als men denkt aan de vereenvoudiging, de tijdwinst en het terugdringen van willekeur die daarvan het gevolg zijn. Wij willen evenwel benadrukken dat aan standaardisering van de procedure potentiële risico's verbonden zijn en dat men daarmee rekening moet houden. Standaardisering laat weinig ruimte voor de specifieke problemen van een stad of gemeente of voor de eigen kenmerken van elk afzonderlijk geval. ***Daarom is het raadzaam te onderzoeken welke impact standaardisering van de procedure via protocolakkoorden heeft en te voorzien in de mogelijkheid om van de gestandaardiseerde procedure af te wijken. In die context zou het wenselijk zijn de dialoog over de arrondissementsgrenzen heen te voeren, hetgeen tot de bevordering van een weloverwogen beleid zou kunnen bijdragen.***

Een derde werkpiste betreft de toepassing van de protocolakkoorden. De ondervraagden hebben aangegeven dat de protocolakkoorden niet altijd voldoende bekend waren en dat er onvoldoende

duidelijkheid bestond over de personen met wie men contact moet opnemen wanneer men vragen heeft. **Wij adviseren de nadruk te leggen op betrokkenheid en communicatie met alle actoren binnen eenzelfde grondgebied (d.w.z. de beslissers, de steden en gemeenten, de plaatselijke bemiddelaars, de sanctionerend ambtenaren en de GAS-referentiemagistraten). Bijvoorbeeld kunnen binnen de zonale veiligheidsraad de verschillende actoren aan elkaar worden voorgesteld en geïnformeerd worden over de plaats die elk van hen in de procedure voor gemengde inbreuken inneemt.**

Tot slot zouden wij de aandacht willen vestigen op enkele gevolgen die gemengde inbreuken hebben voor het geheel van taken van het openbaar ministerie, de sanctionerend ambtenaar en de plaatselijke bemiddelaar, en voor de samenwerking tussen deze actoren.

- ✓ De impact van de gemengde inbreuken op de dagelijkse werkzaamheden van de belangrijkste actoren in de GAS-procedure is divers, maar zal in de toekomst waarschijnlijk toenemen. Adequate steun en middelen zijn noodzakelijk, evenals een goede samenwerking tussen de partijen. Het zou dan ook verstandig zijn deze evolutie op de voet te volgen, met name met betrekking tot de gevolgen ervan voor de werklust maar ook inzake de neveneffecten **voor (de kwaliteit van) de GAS-procedure. Algemeen gesproken zouden wij willen benadrukken hoe noodzakelijk het is dat men voortdurend bespreekt en evalueert wat strafrechtelijk en wat administratief kan worden afgehandeld.**
- ✓ De mogelijkheid om met een protocolakkoord te werken heeft tot aanzienlijk minder samenwerking/uitwisseling tussen het openbaar ministerie en de sanctionerend ambtenaren geleid en heeft die ook minder belangrijk gemaakt. Maar om fouten bij de behandeling van gemengde inbreuken te voorkomen en een goede coördinatie te verzekeren blijft maximale samenwerking tussen de sanctionerend ambtenaar en het openbaar ministerie wel nodig. **Wij stellen voor dat elk arrondissement een bekend en aanspreekbaar contactpunt binnen het openbaar ministerie krijgt voor gemengde inbreuken en vice versa (dat het parket ook kan beschikken over een geactualiseerde lijst van de dienstdoende SA, vakantieperiodes inbegrepen).**
- ✓ Momenteel zijn er sanctionerend ambtenaren en GAS-referentiemagistraten die werken met een regeling waarbij de sanctionerend ambtenaar regelmatig een rapport met een overzicht van alle gemengde breuken die in het kader van de GAS-procedure zijn behandeld, opstelt en aan het openbaar ministerie bezorgt. Momenteel wordt met deze rapporten niets of nauwelijks iets gedaan, wat betreurenswaardig is. Men kan zich afvragen of het periodiek rapport in zijn huidige vorm het gewenste doel bereikt. Communiceren over beteugelingsbeleid houdt in dat de doelstellingen ervan vooraf bepaald zijn en dat ieders taak daarbij omschreven is. **Wij achten het derhalve opportuun dat het periodiek rapport in zijn huidige vorm wordt geëvalueerd, met het oog op het eventuele opstellen van een gezamenlijk periodiek rapport, dat in nauwe samenwerking tussen de sanctionerend ambtenaar en de GAS-referentiemagistraat wordt uitgewerkt.**

5.6. Aandachtspunten om de voorziening in haar geheel te consolideren

Talrijk zijn de verwachtingen van de beroepsbeoefenaars op het terrein qua evolutie(s) in de praktijken, zodat zij zin kunnen geven aan de manier waarop ze hun vak opvatten. Wij hebben uit die verwachtingen suggesties gehaald, die stuk voor stuk aandachtspunten zijn die in onze ogen terecht

in aanmerking te nemen zijn om de praktijken op een relevante manier te laten evolueren. We bespreken achtereenvolgens aandachtspunten op het vlak van opleiding (5.6.1), beroepsnormen (5.6.2), aanpassingen van de procedure (5.6.3) en ten slotte bewustmaking en voorlichting van de algemene bevolking (5.6.4).

5.6.1. Basisopleiding en voortgezette vorming van alle interveniënten

Er bestaan verwachtingen qua vernieuwing van de specifieke opleidingsvereisten voor plaatselijke bemiddelaars, sanctionerend ambtenaren en GAS-referentiemagistraten.

- ✓ De plaatselijke bemiddelaars die aan onze studie hebben deelgenomen, benadrukken dat zij wensen dat **de vereisten in het kader van de specifieke opleiding die plaatselijke bemiddelaars moeten volgen**, worden aangepast. Om te beginnen zou de minimumduur van 20 uur kunnen worden opgetrokken. Bovendien vragen zij eveneens dat de inhoud van deze opleiding specifiek wordt toegespitst op plaatselijke bemiddeling binnen de GAS en gestandaardiseerd wordt, zodat alle plaatselijke bemiddelaars dezelfde opleiding krijgen. Ten slotte suggereren zij dat de opleiding uitsluitend door de POD Maatschappelijke Integratie wordt georganiseerd. Bovendien zijn de respondenten eveneens van mening dat bijscholing/voortgezette opleiding idealiter door de POD Maatschappelijke Integratie moet worden georganiseerd.
- ✓ Het lijkt ons aangewezen dat **de opleidingsvereisten voor de functie van sanctionerend ambtenaar nauwgezet onderzocht worden**, en dat wordt nagegaan of zij voldoende aansluiten bij de realiteit op het terrein. Wij suggereren dat zij op zijn minst een permanente opleiding of vormen van intervisie of zelfs supervisie krijgen, waarbij de praktijken en de evoluties ervan kunnen worden bekeken. Men zou eveneens kunnen denken aan gemeenschappelijke opleidingscursussen voor bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren.
- ✓ Er bestaat momenteel geen specifieke opleiding voor magistraten met betrekking tot hun functie binnen de GAS-procedure. Het organiseren van een specifieke opleiding voor GAS-referentiemagistraten (bijvoorbeeld verstrekt door het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding) en de oprichting van een netwerk van magistraten die bij de GAS-procedure betrokken zijn, lijken dus aangewezen.

5.6.2. De beroepsidentiteit van de actoren

In de loop van de plaatselijke bemiddelingspraktijk kunnen de bemiddelaars te maken krijgen met delicate vragen, bijvoorbeeld of het delen van (aanvullende) informatie in het evaluatieverslag van de bemiddeling strookt met het beroepsgeheim van de bemiddelaar. Voor een antwoord daarop zou het nuttig kunnen zijn een **gemeenschappelijke deontologie voor plaatselijke bemiddelaars** op te stellen, die als leidraad kan dienen bij hun werk. Een gemeenschappelijke deontologie kan helpen om een gemeenschappelijke basis van kennis en vaardigheden te vormen. Een dergelijke deontologie kan niet anders dan voortdurend evolueren maar heeft eveneens onbetwistbare waarde in het kader van de erkenning van het werk van bemiddelaars en hun professionele voldoening.

Een "code van goede praktijken" zou eveneens overwogen kunnen worden, onder meer om mee te delen welke factoren al dan niet een rol kunnen spelen bij voorstellen voor plaatselijke bemiddeling, of kunnen verhinderen dat plaatselijke bemiddeling wordt aangeboden. Deze "code van goede praktijken" zou de sanctionerend ambtenaar een aantal richtsnoeren aanreiken over de opportuniteit van het al dan niet voorstellen van plaatselijke bemiddeling als alternatief voor een administratieve boete. Het bestaan van een dergelijke code kan ook als katalysator fungeren om de uitwisseling van kennis en informatie in dit opzicht aan te moedigen. Wij benadrukken dat deze "code van goede praktijken" niet mag leiden tot automatische doorverwijzing; het is van belang de betrokken actoren de mogelijkheid te laten om bij de uitvoering van het GAS-beleid rekening te blijven houden met de eigenheden van steden en gemeenten.

5.6.3. Het invoeren van procedureaanpassingen in het GAS- en bemiddelingsproces

In de loop van onze enquête hebben sommige respondenten te kennen gegeven dat zij het, om uiteenlopende redenen, betreuen dat na een geslaagde bemiddeling geen administratieve boete meer kan opgelegd worden. Anderen gaven aan dat zij deze bepaling positief vinden. Dat een geslaagde bemiddeling niet combineerbaar is met een administratieve boete is wettelijk vastgelegd¹²⁷, hetgeen gewicht en erkenning geeft aan de bemiddelingsprocedure en waarborgt dat deze procedure kan worden beschouwd als een echte alternatieve maatregel voor de boete, d.w.z. een maatregel die de boete vervangt en geen aanvullende maatregel bij de boete. ***Bijgevolg zijn wij geen voorstander van de invoering van de mogelijkheid om na een geslaagde bemiddeling alsnog een administratieve boete op te leggen (zie 4.6.4), aangezien dit het beginsel zelf van de alternatieve maatregelen zou ondermijnen.***

Veel sanctionerend ambtenaren dringen erop aan dat de ***procedure inzake ouderlijke betrokkenheid*** wordt toevertrouwd aan bemiddelaars, omdat zij zich niet bevoegd achten om te voldoen aan de huidige doelstellingen daarvan op het vlak van de bespreking van opvoedkundige maatregelen die voor de jongere kunnen worden genomen. De complexiteit van de procedure, maar ook het gebrek aan opleiding, bevoegdheid en deskundigheid van de sanctionerend ambtenaren om deze procedure tot een goed einde te brengen, heeft ertoe geleid dat er gemeenten zijn die ze niet langer toepassen. Dankzij zijn ervaring, opleiding en deskundigheid lijkt de bemiddelaar inderdaad beter toegerust dan de sanctionerend ambtenaar om deze procedure tot een goed einde te brengen. Daarom zou het relevant zijn te overwegen de procedure van ouderlijke betrokkenheid te delegeren aan de bemiddelaars. Deze praktijkwijziging zou mogelijk eveneens een wijziging in de benaming van de procedure moeten inhouden, evenals een aanpassing van de doelstellingen ervan aan de functie van de bemiddelaar, teneinde de jongere (veeleer dan de ouder) meer te betrekken bij het nastreven van een opvoedkundig doel. Met het oog hierop zou het wenselijk zijn de bemiddelaars over dit onderwerp te ondervragen om verder te onderzoeken wat deze eventuele verandering zou teweegbrengen qua herdefiniëring van de functie en van de professionele identiteit van de bemiddelaars, evenals qua werklust.

Er zijn actoren die pleiten voor de invoering van een ***wettelijk kader rond de modaliteiten van de opleiding*** (beroepsgebonden opleiding, alfabetisering, opleiding met honden, ...), zodat die ook door sanctionerend ambtenaren en/of bemiddelaars kan worden voorgesteld als alternatieve maatregel met een educatief/pedagogisch doel om de integratie van de overtreder in de samenleving te versterken. Wij suggereren eveneens deze legitieme vraag van de actoren op het terrein in overweging te nemen.

¹²⁷ Art. 13, §1 van de GAS-wet.

In dezelfde geest lijkt het ons opportuun te luisteren naar de verzoeken betreffende de ***middelen en ondersteuning voor het uitvoeren van de alternatieve maatregelen, met name voor het toezicht op gemeenschapsdienst***. Die praktijk gaat momenteel duidelijk gebukt onder een gebrek aan belangstelling vanwege de gemeentelijke diensten en onder het ontbreken van een kader, waardoor bemiddelaars soms zelf moet toezien op gemeenschapsdienst, ook al valt dit volgens onze betrokkenen buiten hun rol.

Sommige respondenten adviseren ***het bedrag van de boetes*** te herzien, omdat het nu niet ontradend genoeg zou zijn. Verscheidene van onze actoren zijn het erover eens dat 350 euro een te laag bedrag lijkt in het licht van bepaalde inbreuken of bepaalde gedragingen van burgers (bijvoorbeeld in het kader van inbreuken tegen stilstaan en parkeren) die een maanbudget voor pv's inplannen en daarnaar handelen. Deze vaststellingen worden geformuleerd door actoren op het terrein die er meteen op wijzen dat deze praktijken een negatieve invloed hebben op het recidivepercentage. De meningen van deze actoren lijken ons terecht. Toch hebben wij vragen bij de gegrondheid van het herzien van de boetebedragen, wetende dat 350 euro een bedrag is dat ons nu al hoog lijkt voor de meeste plegers van wangedrag, die voor het merendeel uit een veelal kwetsbaar of zelfs kansarm deel van de bevolking komen. Het zou niettemin relevanter zijn te kijken naar de redenen waarom overtreders hun ongewenst gedrag herhalen, bijvoorbeeld op het gebied van stilstaan en parkeren, zoals vermeld door onze respondenten. In de praktijk blijkt dat recidive bij dit soort feiten, zelfs het maandelijks budget dat er specifiek voor wordt uitgetrokken, op verschillende manieren te verklaren valt. In sommige gemeenten, en in het bijzonder in de buurt van bepaalde spoorwegstations, zijn de parkeerkosten zo hoog dat geweten is dat er burgers zijn die er beredeneerd voor kiezen nu en dan een parkeerboete te betalen in plaats van de gevraagde bijdrage te voldoen¹²⁸.

Deze inbreuken tegen stilstaan en parkeren betekenen een aanzienlijke werklast voor de sanctionerend ambtenaren omdat het om een prioritaire overtreding gaat. Zoals vermeld in punt 4 heeft het opnemen van deze inbreuken in de GAS-wetgeving immers geleid tot een prioriteringsbeleid bij gemeenten omdat dankzij deze inbreuken een aanzienlijk bedrag kan worden geïnd. Wat de gemeenten bijgevolg eveneens een bijkomende hefboom geeft qua van mobiliteitsbeleid. Niet alleen liggen de bedragen voor deze inbreuken vast, er kan klaarblijkelijk ook geen alternatieve maatregelen voor opgelegd worden. Toch zouden die misschien, of via deelname aan bewustmakingsopleidingen, een betere impact op de recidive kunnen hebben dan louter het opleggen van administratieve boetes, maar zo'n beleid zou dan de gemeenten beslist minder geld opleveren...

Hier moet een belangrijke opmerking, ons meegedeeld door een bemiddelaar(ster), worden gemaakt over het opleggen van administratieve boetes aan overtreders in plaats van plaatselijke bemiddeling. Wanneer aan een gepleegd feit schade verbonden die financieel vergoed moet worden, wordt plaatselijke bemiddeling immers de spil die schadeloosstelling voor het slachtoffer mogelijk kan maken. De burgerlijke schadeloosstelling via bemiddeling kan dan meer dan 350 euro bedragen. Het heikele punt zijn dus de gevallen waarin de overtreder beseft minder (financieel) risico te lopen door het aanbod van bemiddeling af te slaan en de voorkeur te geven aan de administratieve geldboete van maximaal 350 euro zonder dat het slachtoffer schadeloosstelling kan krijgen, aangezien maar weinig slachtoffers voor enkele honderden of zelfs duizenden euro's een burgerrechtelijke vordering instellen vanwege de kosten die aan deze burgerrechtelijke procedure verbonden zijn (en niet eens met gegarandeerd succes tegenover de overtreder). Eerder in dit rapport zijn evenwel ideeën geopperd om schadeloosstelling van slachtoffers van GAS-inbreuken te waarborgen (zie 5.1.1).

¹²⁸ Zo moet een reiziger met een treinabonnement momenteel 431 euro per jaar betalen om te parkeren bij het station van Ottignies (<https://www.belgiantrain.be/nl/station-information/car-or-bike-at-station/b-parking/my-b-parking/ottignies>, geraadpleegd op 9 januari 2021).

Het dunkt ons eveneens belangrijk hieraan toe te voegen dat het bedrag van de administratieve boetes in de meeste gevallen gekoppeld is aan het oordeel van de sanctionerend ambtenaar die ze oplegt. Deze situatie kan leiden tot misbruiken gekoppeld aan het opleggen van boetes (die als "op maat van de klant" worden gezien), maar bevordert tegelijk de individualisering van reacties op gepleegde feiten. Het lijkt ons dus noodzakelijk erop te wijzen dat bij het opleggen van een administratieve boete het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen¹²⁹, d.w.z. dat rekening moet worden gehouden met de verzachtende of verzwarende omstandigheden die tot de feiten hebben geleid, met het gedrag van de betrokkene, met het tijdstip waarop of de plaats waar de inbreuk is begaan, enz., wat in werkelijkheid niet altijd gebeurt, wellicht vanwege de hoeveelheid te behandelen dossiers en dus de snelheid van de afhandeling.

Heel vaak hebben wij in dit rapport gewezen op de aanzienlijke verscheidenheid aan plaatselijke praktijken. Die houdt beslist verband met de autonomie van de lokale overheden en de aanzienlijke individualisering van de administratieve reactie op inbreuken. Maar tegelijk levert ze een aantal problemen op, in het bijzonder voor de bevolking, die daardoor redelijkerwijs niets heeft aan het bekende "eenieder wordt geacht de wet te kennen", maar ook voor de agenten op het terrein (politie), die soms niet meer weten op welke rechtsgrondslag ze zich moeten baseren als gevolg van de verschillende protocolakkoorden die in verschillende steden en gemeenten gelden (Wautelet, 2017). We denken dat dit probleem niet langer kan worden genegeerd. Harmonisatie van de stelsels en procedures, via wetgevende weg of anderszins, zou enerzijds het voordeel hebben dat er meer coherentie is tussen gemeenten in eenzelfde gerechtelijk arrondissement, maar anderzijds ook vanwege de burgers meer begrip opbrengen voor deze sancties. Een eerste idee in die richting zou de invoering van een provinciaal APR kunnen zijn, dat uniformiteit tussen provincies mogelijk zou maken en het werk van politieagenten op het terrein zou vergemakkelijken, evenals het werk van de provinciale sanctionerend ambtenaren die momenteel moeten jongleren met verschillende APR's naargelang van de plaats waar de verschillende inbreuken worden gepleegd (de Buisseret, 2020). In een tijd waarin over de toekomst van de provincies wordt gediscussieerd, zou deze denkpiste wellicht andere problemen kunnen opleveren, maar dat is volgens ons geen reden om ze te negeren.

Veel van onze actoren pleiten voor een **herziening van de termijnen** die de sanctionerend ambtenaren krijgen om over hun dossiers te beslissen (momenteel 6 maanden), en van de termijnen die het parket krijgt om zijn advies over de dossiers te geven (momenteel 2 maanden). Gezien de middelen die thans aan de actoren toegekend worden, zijn zij van mening dat deze termijn te kort is en derhalve het goede verloop van het proces belemmert, omdat bepaalde beslissingen daardoor overhaast worden genomen zonder dat alle licht op de te sanctioneren inbreuk is geworpen. Het lijkt ons ook hier van belang deze verwachtingen van de actoren op het terrein door te geven, door na te gaan vanwaar deze wens om de termijnen te verlengen en de voorgestelde oplossing komen. Wij menen dat het risico dat de procedures langer gaan duren als de termijnen worden verlengd, niet mag worden onderschat, aangezien de actoren er dan toe kunnen worden aangezet alle beschikbare tijd op te gebruiken alvorens een beslissing te nemen. Ons zou het verkieslijker lijken te onderzoeken wat de actoren ervan weerhoudt "op tijd" te handelen en de probleemelementen aan te pakken (bijvoorbeeld door meer middelen uit te trekken voor de GAS-procedure).

5.6.4. De algemene bevolking bewustmaken en informeren

De versnippering van het Belgisch grondgebied in tal van kleinere entiteiten leidt tot een verscheidenheid aan beleidsmaatregelen ter bestrijding van wangedrag en ander gedrag dat thans via administratieve weg wordt gesanctioneerd. De bevolking weet daardoor niet goed meer wat voortaan

¹²⁹ Art. 7 van de GAS-wet.

wel en niet toegestaan is, en dat informatiegebrek is in hoge mate endemisch geworden. Aan sommige verbodsbepalingen is weliswaar veel ruchtbaarheid gegeven, zoals aan het verbod om in badpak of met ontbloot bovenlijf door de straten van Knokke te lopen. Maar als je in Amay rondkuiert en je ziet een schattig katje dat wel een stuk van je broodje zou lusten, weet je dan dat het ten strengste verboden is dat dier te voederen?¹³⁰ Informatie van de bevolking, in het bijzonder als ze niet in het betrokken gebied woont, is een problematiek die verder moet worden uitgediept. Wij kunnen alleen maar aanraden er bijzonder aandachtig voor te zijn.

Daarom moeten initiatieven worden gesteund om **de bevolking in het algemeen beter te informeren** over de GAS-procedure, met behulp van advertenties, documenten met toelichting, folders die onder de inwoners van de gemeenten worden verspreid, enz. of elke andere originele manier die het eveneens mogelijk maakt de bevolking bewust te maken van wat er van haar wordt verwacht qua gedrag op de openbare weg. Momenteel lijken namelijk maar weinig burgers op de hoogte te zijn van de toepassing ervan en van de bijbehorende procedure, terwijl adequate informatie helpt om een positiviteit te doen ontstaan over de appreciatie van en het inzicht in het systeem bij de bevolking (Wautelet, 2017).

Een deel van de geconstateerde inbreuken is immers te wijten aan het feit dat de bevolking slecht geïnformeerd is over gewenst gedrag. Daarom wordt aanbevolen te **werken aan de preventie van bepaalde inbreuken** die onder de GAS vallen, door middel van gerichte acties met een opvoedend doel. In dit kader kan het interessant zijn de media (vooral de plaatselijke media) in te schakelen om de bevolking via radio, televisie, gerichte reclamespots, voorlichtings/bewustmakingscampagnes enz. bij te brengen wat het juiste gedrag is. **Een gids van goede praktijken zou de aandacht kunnen vestigen op de te bevorderen initiatieven**, zoals de ontwikkeling van een bewustmakingscampagne rond afvalsortering, het bevorderen van samen-leven via bewustmakingsacties op scholen, of onderricht over het APR op school (specifiek voor de eigen woonplaats) via burgerschapscursussen, enz. Deze initiatieven zouden helpen om door jongeren gepleegd wangedrag te voorkomen en hen bewust te maken van dat wangedrag. Dergelijke initiatieven kunnen eveneens een positief sneeuwbaaleffect op gang brengen om het gewenste gedrag ingang te doen vinden: jongeren hebben op school iets geleerd, zij vertellen het aan hun ouders, die er vervolgens met anderen over spreken, enz.

¹³⁰ Zie de website van de gemeente: <https://www.amay.be/ma-commune/services-communiaux/environnement/informations-utiles/les-pigeons-mieux-vaut-ne-pas-les-nourrir-1>, geraadpleegd op 27 november 2020.

Conclusies en aanbevelingen

In België hebben steden en gemeenten het recht om onder bepaalde voorwaarden administratieve sancties vast te leggen voor inbreuken op reglementen of verordeningen die door de gemeenteraad zijn goedgekeurd. Deze administratieve sancties kunnen een administratieve geldboete zijn of een alternatief voor deze boete, in de vorm van een gemeenschapsdienst of plaatselijke bemiddeling. De toepassing van deze plaatselijke bemiddeling is toevertrouwd aan de directie Grootstedenbeleid van de POD Maatschappelijke Integratie, die momenteel een dertigtal plaatselijke bemiddelaars ondersteunt die over het hele land actief zijn.

In dit onderzoeksrapport worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd van de studie die in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie is verricht. De doelstelling van deze studie is de huidige praktijken van plaatselijke bemiddeling documenteren, met inbegrip van de "goede praktijken" maar ook van de moeilijkheden waarmee plaatselijke bemiddelaars bij de uitoefening van hun functies worden geconfronteerd. Twee aandachtspunten werden naar voren gebracht: enerzijds de gevolgen van het invoeren van de gemengde inbreuken in de procedure voor gemeentelijke administratieve sancties (GAS) en anderzijds de relaties tussen plaatselijke bemiddelaars en de sanctionerend ambtenaren. Dat laatste punt heeft het mogelijk gemaakt de nodige aandacht te schenken aan de mogelijke obstakels die deze relaties kunnen opwerpen bij de toepassing van plaatselijke bemiddeling.

Om de huidige praktijken inzake plaatselijke bemiddeling te documenteren en te analyseren werd de voorkeur gegeven aan een inductieve benadering, die bestond uit, achtereenvolgens, een beknopte analyse van de literatuur, interviews en discussiegroepen. Dankzij de gegevensverzameling en de knowhow die tijdens het onderzoek bij de betrokken actoren werd waargenomen, kon een grote hoeveelheid informatie worden verkregen, die ons in staat heeft gesteld de diversiteit van de plaatselijke bemiddelingspraktijken en de dynamiek van de relaties tussen de verschillende bij de GAS-procedure betrokken actoren in beeld te brengen.

Het onderzoek heeft in ruime mate de grote verscheidenheid in de plaatselijke bemiddelingspraktijken en de verschillende redeneringen die aan de communicatie en samenwerking tussen de actoren ten grondslag liggen, aan het licht gebracht. Deze praktijken en redeneringen vormden de kern van ons onderzoek. Ze werden geanalyseerd en beschreven via vijf thema's die bijzonder pregnant in ons materiaal werden bevonden, namelijk de plaats van het slachtoffer in het bemiddelingsproces, de werklust van de bij dit proces betrokken actoren, de beroepsrelaties tussen de verschillende actoren, d.w.z. de bemiddelaars, de parketmagistraten en de sanctionerend ambtenaren, de rol van de politiediensten en van de steden en gemeenten, en ten slotte, de bijzondere problematiek van de gemengde inbreuken. Deze thema's werden aangevuld met transversale aandachtspunten. Wij hebben eveneens verslag uitgebracht over de vele suggesties die de actoren op het terrein hebben geformuleerd terwijl het onderzoek liep; deze suggesties getuigen van hun wil om het bemiddelingsproces onophoudelijk te verbeteren, terwijl ze in veel opzichten verwachtingen inhouden die eveneens kunnen worden geïnterpreteerd als verzoeken om erkenning van een werk dat nog te vaak in de schaduw van de plaatselijke structuren staat. Op basis van deze verwachtingen en suggesties zouden wij de overheid en de beroepsbeoefenaars op dit gebied willen uitnodigen na te denken over de huidige bemiddelingspraktijken en ze, indien nodig, verder te ontwikkelen.

Een eerste thema dat wordt geanalyseerd betreft de plaats van het slachtoffer in de administratieve procedure. De enquête moedigt aan tot herziening en verbetering van de positie van het slachtoffer in deze procedure, met name diens recht op informatie en de mogelijkheden waarover het beschikt om schadeloosstelling te krijgen. De studie wijst eveneens op het probleem van het selecteren van de dossiers die naar bemiddeling gaan. Uit de analyse van de werklust van de betrokkenen, het tweede thema, blijkt met welke moeilijkheden het verwijzen van dossiers naar de bemiddelingsprocedure gepaard gaat. In dit verband formuleren we een aantal voorstellen om het selecteren van dossiers te verbeteren en om nauw overleg tussen de plaatselijke bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar in de hand te werken. Een derde thema dat aan bod kwam is het bevorderen van de kwaliteit van de relaties tussen de betrokken actoren om hun samenwerking te versterken. In deze context resulteerde de studie in een aantal voorstellen, meer bepaald over het statuut van bemiddelaars en de sanctionerend ambtenaren (rekening houdend met de daaraan verbonden mogelijkheden inzake transparantie, zichtbaarheid en – aangevoelde – erkenning bij de uitoefening van hun functie), de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen de actoren, maar ook de deelname van eventuele andere actoren aan de GAS-procedure. Uit het onderzoek blijkt ook hoe belangrijk de rol van de politie en de plaatselijke autoriteiten is; dat was de basis van het vierde thema. De rol van de politie is bijzonder belangrijk bij het verzamelen en delen van gegevens. Het onderzoek suggereert een aantal initiatieven om structuur te brengen in deze rol, door de uit te voeren taken te verduidelijken, te kaderen en te vergemakkelijken. De rol van de plaatselijke autoriteiten speelt zich hoofdzakelijk af op het gebied van beleid, investeringen en ondersteuning. Het onderzoek pleit dan ook voor voldoende samenwerking tussen de verschillende steden en gemeenten (die kan gaan tot bijvoorbeeld het goedkeuren van een gemeenschappelijk politiereglement binnen eenzelfde gerechtelijk arrondissement, minstens voor wat GAS betreft) en onderstreept het belang van een ruimte voor het ontstaan en ondersteunen van initiatieven die bedoeld zijn om de lokale overheden in het kader van de plaatselijke bemiddeling te informeren en te sensibiliseren (zie bijvoorbeeld het belang van hun rol bij de keuze en de follow-up van gemeenschapsdiensten). Een laatste thema dat werd ontwikkeld betreft het betrekken van de verschillende actoren bij het beleid inzake gemengde inbreuken. In de studie wordt een aantal suggesties gedaan met betrekking tot de procedure voor gemengde overtredingen, met bijzondere aandacht voor het gebruik van protocolakkoorden en de gevolgen van het toevoegen van gemengde inbreuken voor de taken van de betrokken actoren en voor hun samenwerking.

Daarnaast werden ook transversale aandachtspunten bestudeerd om het beleid inzake administratieve sancties in zijn geheel te consolideren; zij hebben betrekking op de opleiding van de verschillende deelnemers, de gedragslijnen die (onder meer) het beroep van bemiddelaar en sanctionerend ambtenaar kenmerken en die een rol kunnen spelen in de opbouw en erkenning van hun beroepsidentiteit, enkele vooruitzichten qua aanpassing van de procedures en, ten slotte, de te stimuleren initiatieven inzake bewustmaking en voorlichting van de bevolking in het algemeen.

In het licht van het bovenstaande lijkt het ons relevant een aantal aanbevelingen te formuleren die, indien er rekening mee wordt gehouden, zouden kunnen leiden tot positieve veranderingen in de huidige aanpak. Deze aanbevelingen slaan op het uitwisselen van informatie tussen de betrokken actoren, op de plaats van het slachtoffer in de administratieve procedure en op het belang van de rol van de plaatselijke bemiddelaar.

Wat de uitwisseling van informatie betreft, benadrukken wij de noodzaak van een duidelijk juridisch kader om de overdracht van informatie tussen de politie en de plaatselijke ombudsman buiten het proces-verbaal van vaststelling te regelen. Het is immers frappant vast te stellen dat, wegens

onjuistheden of omdat bepaalde informatie bij aanvang van de procedure nog niet beschikbaar was, belangrijke informatie niet voorkomt in het politieverlag. In deze situatie zien plaatselijke bemiddelaars zich verplicht naar de politie te gaan om ontbrekende informatie te verkrijgen, zoals contactgegevens van slachtoffers of getuigen. Wij stellen niettemin een gebrek aan duidelijkheid vast over de wettelijkheid van het doorgeven van dergelijke gegevens door de politie aan de plaatselijke bemiddelaar. Zo voorziet de wet op de gemeentelijke administratieve sancties niet in de mogelijkheid om achteraf nog pv's, bijvoorbeeld over het verhoor van de overtreder en/of het slachtoffer, over te maken. Daarom adviseren wij dat de overdracht van andere informatie buiten van het pv van vaststelling tussen de politie en de plaatselijke bemiddelaars wordt geregeld. Het College van Procureurs-Generaal lijkt ons het geschikteste orgaan om op dit gebied initiatieven te nemen, zoals het bijvoorbeeld heeft gedaan met het oog op de uitwisseling van informatie over het toezicht op personen die zich onder voorwaarden in vrijheid bevinden (COL11/2013 van 7 juni 2013). Het zou belangrijk zijn dat het college de denkoefening uitbreidt tot de uitwisseling van gegevens tussen alle actoren in de GAS-procedure, d.w.z. tussen politiediensten, plaatselijke bemiddelaars, sanctionerend ambtenaren en parketmagistraten, in beide richtingen. Het aldus gecreëerde normatieve kader zou het mogelijk maken niet alleen de gegevens die mogen worden uitgewisseld, maar ook de procedure zelf te standaardiseren; het zou de actoren ontlasten wat de wettigheid van hun praktijken betreft en het ten slotte mogelijk maken de dader(s) en slachtoffer(s) correct in te lichten over de verspreiding van gegevens die hen betreffen.

Wat de plaats van het slachtoffer in de administratieve procedure betreft, zouden wij drie aanbevelingen willen doen. Om te beginnen stellen wij voor dat er richtsnoeren komen voor het opnemen van persoonsgegevens van slachtoffers en/of getuigen in processen-verbaal. Zelfs indien zij anoniem wensen te blijven, adviseren wij aan dit uitdrukkelijk in het pv op te nemen, zodat de bemiddelaars naar behoren op de hoogte zijn van hun wens om in het verdere verloop van de procedure niet te worden gecontacteerd. Deze richtsnoeren zouden bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd in de ministeriële omzendbrief waarin de elementen van het proces-verbaal worden beschreven of in de omzendbrief die het College van Procureurs-Generaal na overleg zou opstellen (zie hoger). Ten tweede adviseren wij een normatief kader vast te leggen en meer bepaald procedureregels die de toepassing van het recht van slachtoffers om in de verschillende fasen van de administratieve procedure te worden geïnformeerd, organiseren. Wij adviseren dat slachtoffers dankzij een dergelijk normatief kader dezelfde rechten krijgen, ongeacht of de inbreuk waarvan zij het slachtoffer zijn strafrechtelijk dan wel administratief wordt afgehandeld. Ten slotte raden wij aan een mechanisme in te voeren dat slachtoffers in staat stelt schadeloosstelling te krijgen voor het geleden nadeel, ongeacht de wijze waarop het dossier administratief wordt afgehandeld. Daartoe moet de overheid werken aan de toegankelijkheid van het gerechtelijk stelsel op het vlak van burgerrechtelijke vorderingen tot schadeloosstelling. Ten slotte willen wij erop wijzen dat er andere voorstellen zijn gedaan betreffende bepaalde initiatieven die zouden kunnen worden uitgedacht en ontwikkeld om de schadeloosstelling van slachtoffers op administratief niveau te garanderen, zoals de oprichting van een door de gemeenten beheerd fonds.

Ten slotte zouden wij, gezien het belang van de rol van de bemiddelaar, twee aanbevelingen willen doen die specifiek op bemiddelaars betrekking hebben, enerzijds betreffende hun opleiding en anderzijds betreffende hun professionele identiteit. In de loop van ons onderzoek hebben de plaatselijke bemiddelaars aangegeven dat de vereisten inzake de specifieke opleiding die zij moeten volgen, best kunnen worden aangepast. Om te beginnen moet de huidige minimale duur van 20 uur worden opgetrokken. Voorts raden wij aan erop toe te zien dat de inhoud van de verstrekte opleiding specifiek is voor plaatselijke bemiddeling in het kader van gemeentelijke administratieve sancties en dat de inhoud ook uniform is zodat alle plaatselijke bemiddelaars dezelfde opleiding krijgen. Tot slot

stellen wij voor dat dit wordt georganiseerd door de POD Maatschappelijke Integratie, die indien nodig ook zou kunnen zorgen voor de organisatie van bijkomende/voortgezette opleidingen. Een tweede aanbeveling betreft de professionele identiteit van de plaatselijke bemiddelaar. Daaraan moet specifiek worden gewerkt, zodat plaatselijke bemiddelaars zich erkend kunnen voelen in wat zij doen en zij dankzij deze erkenning met meer legitimiteit kunnen optreden. Daartoe adviseren wij te beginnen met het opstellen van een gemeenschappelijke deontologische code voor alle plaatselijke bemiddelaars. Eenzelfde deontologie zou immers bijdragen tot het consolideren van de grondslagen waarop plaatselijke bemiddelaars werken en zou een onmiskenbare waarde hebben qua erkenning van hun werk en qua professionele voldoening. Een gemeenschappelijke deontologie, gekoppeld aan een geschikte opleiding, zou de ontwikkeling van een gemeenschappelijke basis van kennis en vaardigheden kunnen bevorderen en zo de kwaliteit van de diensten van de plaatselijke bemiddelaar helpen verzekeren. Op hun beurt zouden deze voordelen de waardigheid en de integriteit van het ambt ten goede komen.

Ten slotte willen wij een aantal suggesties doen voor toekomstig onderzoek. Het onderzoek waarop dit rapport slaat heeft bijgedragen tot de kennis van de huidige praktijken in verband met plaatselijke bemiddeling, met de nadruk op de actoren die bij het begin van het onderzoek werden geïdentificeerd als sleutelfiguren in de GAS-procedure. De resultaten weerspiegelen dan ook niet de ervaring of de visie van bijvoorbeeld de overtreder of het slachtoffer, of de bevolking in het algemeen. Wij adviseren dan ook die categorieën van actoren bij toekomstig onderzoek te betrekken. Wij stellen tot besluit van deze conclusie drie onderzoeken voor.

- 1) Welke behoeften en verwachtingen hebben daders en slachtoffers van inbreuken die naar de GAS-procedure worden verwezen?

Dit onderzoek zou kunnen peilen naar de behoeften en verwachtingen van slachtoffers en daders met betrekking tot de GAS-procedure. Bedoeling zou zijn daardoor te evalueren welke plaats hun moet worden toegekend, maar ook te bestuderen welke mogelijke effecten bemiddeling op deze twee soorten actoren heeft wanneer zij bij een dergelijke procedure worden betrokken. We zouden meer bepaald kunnen kijken naar eventuele gedragsverandering(en) als gevolg daarvan. Een studie naar de effecten van het bemiddelingsproces zou ook kunnen bijdragen tot het legitimeren van de bemiddelingspraktijken in de ogen van de andere actoren in de procedure, met name de sanctionerend ambtenaren en de gemeenten, door de heilzame (?) effecten van deze praktijk voor de begunstigden aan het licht te brengen. Zo zouden we ons in het kader van dat onderzoek kunnen buigen over een aantal kwesties: Wat zijn de specifieke behoeften van daders en slachtoffers van GAS-inbreuken? Wat verwachten zij van de administratieve behandeling van hun dossier? Welke specifieke behoeften en verwachtingen hebben daders en slachtoffers in het kader van het plaatselijk bemiddelingsproces? Wat is de positie van slachtoffers qua informatie, herstelling (schadeloosstelling, compensatie, morele erkenning, ...), enz.? Welke voordelen ziet de dader met betrekking tot de administratieve behandeling van de gepleegde inbreuk? Hoe stelt hij zich die inbreuk voor? Acht hij de vervolging rechtvaardig? Enz. Heeft het inbreuktype (zuivere GAS, gemengde inbreuken) invloed op deze verwachtingen/behoeften? Welke impact heeft de administratieve afhandeling van dossiers op het gedrag van de burger (dader of slachtoffer)? Welke impact heeft het plaatselijk bemiddelingsproces op het gedrag van de burger (slachtoffer/dader)?

- 2) Hoe evolueert het gevoel van straffeloosheid ten overstaan inbreuken op het plaatselijk leven?

Een tweede onderzoek dat wij voorstellen betreft het meten en evalueren van het gevoel van straffeloosheid onder de bevolking. Een van de doelstellingen van de invoering van de GAS-wetgeving was immers het gevoel van straffeloosheid onder de bevolking te verkleinen. Het lijkt ons dan ook interessant te evalueren of en hoe het administratief afhandelen van inbreuken op het plaatselijk leven aan deze doelstelling heeft beantwoord, hoe en in welke mate, en dit door de bevolking op ruime schaal (met inbegrip van daders en slachtoffers die met de GAS-procedure in aanraking zijn geweest) te bevragen om na te gaan hoe de algemene bevolking dit alles aanvoelt. In het kader van zo'n onderzoek zouden verschillende vragen aan bod kunnen komen: welke voorstellingen heeft de bevolking in haar geheel van inbreuken die met administratieve sancties kunnen worden bestraft en van de procedure die wordt gevolgd in geval van een vaststelling? Denkt zij bijvoorbeeld dat het bestaan van die sancties een positieve invloed kan hebben op een eventueel gevoel van straffeloosheid? Weten de ondervraagde burgers welke inbreuken via administratieve weg worden afgehandeld? Kennen zij iemand die op deze manier is gesanctioneerd? Wat denken zij daarvan? Heeft het bestaan van die sanctie invloed op hun gedrag? Is het mogelijk te beoordelen of er sinds de invoering van de GAS-wet minder of meer overlast en/of wangedrag is geweest?

- 3) Welke impact, met name psychologisch, heeft de werklast in het kader van de GAS-procedure op de betrokken werknemers?

Ten slotte betreuen wij dat wij in het kader van ons onderzoek niet in staat zijn geweest de te analyseren welke psychologische en andere gevolgen de werklast heeft op de actoren die betrokken zijn bij de GAS-procedure. Toch hebben we praktijken kunnen zien die deze werklast en het gevoel van mentale belasting bij de werknemers als gevolg van hun dagelijkse taken kunnen verlichten of integendeel versterken. Toekomstig onderzoek zou zich op dat punt kunnen toespitsen, om de psychologische impact beter te begrijpen en eventueel maatregelen af te leiden en/of in te voeren om het welzijn van deze actoren op het werk te bevorderen. Het zou dus relevant kunnen zijn de psychologische gevolgen van de werklast voor de verschillende bij de GAS-procedure betrokken werknemers te onderzoeken aan de hand van verschillende specifieke vragen: Hoe beleven zij hun dagelijkse werk? Hoe (on)tevreden zijn zij erover? Voelen zij zich erkend/bekend in wat zij doen? Hebben zij de indruk dat hun werk invloed heeft op hun psychologische toestand? Op welke manier? Enz. Antwoorden op deze vragen zou het mogelijk maken de psychologische impact van de thans geldende procedures op de verschillende werknemers grondig te onderzoeken, teneinde in de eerste plaats (en indien nodig) te erkennen dat die impact er is, te trachten hem te objectiveren en ten slotte inzicht te krijgen in de manier waarop werknemers zich naar hun werk schikken (door bijvoorbeeld te vragen naar hun tactieken om zich van een te zwaar geachte last te bevrijden) en de kwetsbaarste actoren te identificeren teneinde preventieve acties door te voeren om hun welzijn te bevorderen en/of oplossingen te bedenken om ervoor te zorgen dat hun werk niet langer als een psychologische last wordt beschouwd.

Bibliografie

- AERTSEN I., 1996, *Beknopt vademecum. Slachtofferbejegening door de politie*, Brussel, Bruylant.
- AERTSEN I., 2003, Het verticalisme in de slachtofferzorg. In Kaminski D. & Goris P., *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid, Neerslag van de studiedag van 28 maart 2003*, Brussel, Interuniversitair Netwerk Criminaliteitspreventie, 113-117.
- AERTSEN I., BERGE J., 2005, *Bemiddeling en herstel in de strafrechtsbedeling*, Brugge, Die Keure.
- ALBARELLO L., 2012, *Apprendre à chercher* (4de druk), Brussel, De Boeck Université.
- ANDERSEN R., 2014, La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *Revue de droit communal*, 3, 2-9.
- BONAFE-SCHMITT J., 2012, évaluation des effets des processus de médiation, *Informations sociales*, 170, 2, 122-129.
- BOLLEN K., EUWEMA M., MULLER P., 2010, Why are subordinates less satisfied with mediation? The role of uncertainty, *Negotiation Journal*, 26, 4, 417-433.
- BOUVIER J., 2004, L'amende administrative communale: l'inclassable sanction, *Revue de droit communal*, 4, 21-52.
- CAMMAERT F., PONSAERS P., VANDER BEKEN T., 2006, *Evaluatie van de toepassing van de wet betreffende de Administratieve Sancties in de gemeenten – 7 jaar Gemeentelijke Administratieve sancties Studierapport*, Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Gelijke kansenbeleid en Grootstedenbeleid.
- CARIO R., 2004, Qui a peur des victimes ? *Actualit   juridique. Pénale*, 12, 434-437.
- CHASSANG C., 2019, La communication des administrations sur leur politique répressive. Prendre modèle sur le droit pénal ?, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 55–63.
- CLAES M., 1998, The juvenile mediation project in Leuven. In WALGRAVE L. (red.), *Restorative justice for juveniles: potentialities, risks and problems for research: a selection of papers presented at the international conference Leuven*, Leuven, Leuven Univ. Press, 367-386.
- CLAES M., VANFRAECHEM I., SPIESSCHAERT F., VAN DIJK C., VAN GRUNDERBEECK S., 2003, Alternative Practice for juvenile justice in Flanders (Belgium): the case for mediation. In WALGRAVE L. (red.), *Repositioning Restorative Justice*, UK, Willan Publishing, 255-270.
- CLAPPER D., MASSEY A., 1996, *Electronic focus groups: A framework for exploration*, 30, 1, 43-50.

DAS NEVES RIBEIRO N., 2020, Herstelbemiddeling vóór het vonnis: een zeldzame procedure onbekend bij de magistraten, *Justitie & Veiligheid*, 17, 1-14.

DE BUISSERET B., 2020, *Chronique d'un chassé-croisé entre répression pénale et sanctions administratives communales (SAC). Un premier bilan des mesures de répression anti-Covid-19, [on line]* <https://uclouvain.be/fr/bibliotheques/sceb> (7 december 2020).

DE HERT P. et al., 2008, *Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties*, *Panopticon*, 29, 1-10.

DE HERT P. et al., 2008, Het gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties door de Brusselse gemeenten. Is er nood aan een regulerende rol voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest? *Brussels studies. Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel*.

DE ROY C., 2014, Het afhandelen van parkeerinbreuken en andere verkeersovertredingen via GAS: nieuwe mogelijkheden na de wet van 24 juni 2013, *Tijdschrift van de Politie-rechters*, 115-128.

DEAKIN H., WEKEFIELD K., 2014, Skype interviewing: reflections of two PhD researchers. *Qualitative Research*, 14, 5, 603-616.

DE SURAY P., 2014, Le fonctionnaire sanctionnateur dans tous ses états !, In Dauchy S., de Buisseret B., de Suray P. et alii, *Sanctions administratives communales*, Brugge, Vanden Broele Editions, 73-80.

DE SUTTER T., 2015, Aperçu de la jurisprudence en matière de sanctions administratives communales, *Journal des Juges de Police / Tijdschrift van de Politie-rechters*, 3-4, 123-126.

DEVROE E., 2012, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België* [Phd Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam].

DEVROE E., 2013, Kiezen voor stadsrepublieken? Over administratieve afhandelingen van overlast in de steden, *Tijdschrift voor veiligheid*, 12, 2, 37-62.

DEVROE E., 2015, La création d'une culture de contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales. In C. GUILLAIN, Y. CARTUYVELS (Eds.), *Les sanctions administratives communales*, Die Keure/La Charte, 21-44.

DEVROE E., BRUINSMA G., VANDER BEKE T., 2017, An Expanding Culture of Control? The Municipal Administrative Sanctions Act in Belgium. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, 1, 59-76.

DRAPEAU M., 2004, Les critères de scientificité en recherche qualitative, *Pratiques psychologiques*, 10, 1, 79-86.

DUMAREY N., 2016, *Handboek voor de GAS-vaststeller*. Brugge, Die Keure.

- DUPONT E. et al., 2018, *Justice and Management: the stakes for the transition to a modernized judicial*. Eindrapport, Brussel, Belgian Science Policy, Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks.
- EASTON G., EASTON A., BELCH M., 2003, An experimental investigation of electronic focus groups, *Information & management*, 40, 717-727.
- FAGET J., 1993, La médiation pénale: une dialectique de l'ordre et du désordre. *Déviance et Société*, 17(3), 221-233.
- FOD BINNENLANDSE ZAKEN, 2015, *Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet* [Verslag Parlement].
- GARAPON A., GROS F. & PECH T., 2001, *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Parijs, Éditions Odile Jacob.
- GAUTHIER B., 2009, La médiation pénale: une pratique québécoise, *Nouvelles pratiques sociales*, 21(2), 77-92.
- GERNET I., DEJOURS C., 2009, Évaluation du travail et reconnaissance, *Nouvelle revue de psychosociologie*, 27-36.
- GUILLAIN C., CARTUYVELS Y., 2015, Les sanctions administratives communales en Belgique. Sources et principes d'un contrôle social renforcé. *Les Dossiers de La Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 23, 1-20.
- GUILLAIN C., NEDERLANDT O., 2020, Une réponse pénale et disciplinaire, *Revue Politique*, 112, 68-74.
- GWIAZDZINSKI L., 2020, *Petite lecture rythmique de l'archipel du confinement*, Virus de la recherche, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble.
- HAAS, V. & MASSON, E., 2006, La relation à l'autre comme condition à l'entretien, *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, 71(3), 77-88.
- JACOBS A., MASSET A., 2014, *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Brussel, Larcier.
- JANGHORBAN R., LATIFNEJAD ROUDSARI R., TAGHIPOUR A., 2014, *Skype interviewing: The new generation of online synchronous interview in qualitative research*, 9, 1.
- JANIN P., 2004, Relation verticale, relation horizontale. Le pari gestaltiste du "nous". *Gestalt*, nr. 26(1), 163-185. <https://doi.org/10.3917/gest.026.0163>, geraadpleegd op 7 januari 2020.
- JONCKHEERE A., DELTENRE, S., DAENINCK, P., MAES, E., 2007, Garantir l'usage exceptionnel de la détention préventive: du seuil de peine à une liste d'infractions comme critère de gravité? *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1, 50-63.

JONCKHEERE A., 2016, L'activité des commissions de probation dans le cadre de l'exécution des peines, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1304-1323.

JONCKHEERE A., 2020, La diversification des sanctions. Du pénal à l'administratif: Un même continuum? In *Le coût du système pénal*, La Charte, 79-94.

KAMINSKI D., GORIS P., 2003, *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid. Neerslag van de studiedag van 28 maart 2003*, Interuniversitair Netwerk Criminaliteitspreventie.

KAMINSKI D., 2015, *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès.

KITZINGER J., 1994, The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants, *Sociology of health & illness*, 16, 1, 103-121.

KITZINGER J., MARKOVA I., KALAMPALIKIS N., 2004, Qu'est-ce que les focus groups?, *Bulletin de psychologie, Groupe d'étude de psychologie*, 57 (3), 237-243.

LAMBERT M., 2015, "Les sanctions administratives: l'insoutenable légèreté communale?". In *Les sanctions administratives*. C. Guillain en Y. Cartuyvels (red.), *Revue de droit pénal et de criminologie*, La Charte, Brussel, 2015, 147-169.

LAMBOTTE F., MULLER M., RAMELOT V., 2004, Les pouvoirs de police des communes, *Rev. dr. commun*, 4, 60.

LE ROY E., 1995, La médiation mode d'emploi, *Droit et société*, 29, 39-55.

LECLERC C. et al., 2011, Du groupe focalisé à la recherche collaborative: avantages, défis et stratégies, *Recherches qualitatives*, 29, 3, 145-167.

LEMONNE A. & AERTSEN I., 2003, *Lokale bemiddeling of schadebemiddeling als 'alternatieve maatregel voor lichte misdrijven in België'. Eindrapport*. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie.

LEMONNE A., 2007, Evolution récente dans le champ de la médiation en matière pénale: entre idéalisme et pragmatisme. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2, 156-169.

LEMONNE A. & CLAES B., 2014, La justice réparatrice en Belgique: une nouvelle philosophie de la justice? In *"Justice!" Des mondes et des visions*. A. Jaspert, S. Smeets, V. Strimelle, F. Vanhamme (red.), Montréal, Erudit.

LEMONNE A., 2016, La justice restauratrice en Belgique: nouveau modèle de justice ou modalité de redéploiement de la pénalité? *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 911-927.

LENOIR A., GAUTRON V., 2014, Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le

taux de classement sans suite, *Droit et société*, 3, 591-606.

LEPLAT J., 1977, Les facteurs déterminant la charge de travail. Inleidend rapport, *Le travail humain*, 195-202.

MAHIEU V., RAVIER, I., 2013, Les décisions des juges de la jeunesse en matière de faits qualifiés infraction, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 819-841.

MAHIEU V., 2018, *La participation des acteurs administratifs aux pratiques de la justice pénale et de la police: immersion dans les coulisses de commissariats, de parquets et de tribunaux.*

MANTOVAN C., MOSCONI G. & VIANELLO F., "La médiation pénale: enjeux juridiques et pratiques sociales en Vénétie", in J. Faget (dir.), *Médiation et action publique*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2005.

MARIA MURGADO-ARMENTEROS E., JOSE TORRES-RUIZ F., VEGA-ZAMORA M., 2012, *Differences between Online and Face to Face Focus Groups, Viewed through Two Approaches*, 7, 2, 73–86.

MASSET A., 2001, Les sanctions administratives dans les communes. En route vers le droit commun armé, *Journal Des Tribunaux*, 6031, 833–838.

MAYER N., 1995, L'entretien selon Pierre Bourdieu: analyse critique de La misère du monde, *Revue française de sociologie*, 36-2, 355-370.

MINCKE C., 2014, La médiation pénale, contre-culture ou nouveau lieu-commun ? Médiation et idéologie mobilitaire. In *Médiation pénale. La diversité en débat. Bemiddeling in strafzaken. Een wispelturig debat*. C. Beckers et al. (red.). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 2014, 85-110.

MOLINIER C. en DEJOURS C., 1994, Le travail comme énigme, *Sociologie du travail*, buiten reeks Les énigmes du travail, 35-44.

MOLITOR C., 2001, La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales, *Revue de droit communal*, 3, 150-173.

MONTAVAN C., MOSCONI G., VIANELLO F., 2005, La médiation pénale: enjeux juridique et pratiques sociales en Vénétie, In J. Faget (dir.), *Médiation et action publique*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.

MOREAU C., 2019, *L'autonomie du fonctionnaire sanctionnateur bruxellois. Enjeux et pratiques décisionnelles. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2019. Prom.: Francis, Vincent. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:21240>, geraadpleegd op 12 januari 2021.*

MURGADO-ARMENTEROS E., TORRES-RUIZ F., VEGA-ZAMORA M., 2012, *Differences between Online and Face to Face Focus Groups, Viewed through Two Approaches*. 7, 2, 73–86.

PAILLE et MUCCHIELLI, 2012, Chapitre 11 - L'analyse thématique , *In L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Parijs, Armand Colin, 231-314.

PARTOUNE C., 2018, Quels sont les enjeux sociétaux des incivilités environnementales? Institut d'Eco-pédagogie-analyses, *downloadbaar van de website <https://institut-ecopedagogie.be/spip/spip.php?article527>*, geraadpleegd op 12 januari 2021

PATOUOSSA N., 2016, *Sanctions administratives communales: application du nouveau régime*, Brussel, Larcier.

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Bemiddeling in het kader van de Gemeentelijke Administratieve Sancties. Antwoorden op uw vragen*. POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, [on line] https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/bemiddeling_in_kader_van_de_gas.pdf (3 maart 2020).

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, 2017, *Verslag van de studiedag van 13 juni 2017 "10 jaar bemiddeling in het kader van de G.A.S.: Een middel tot dialoog voor de steden."* POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid.

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, 2019, *De plaats van het slachtoffer in de GAS-bemiddelingsprocedure*. POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, [on line] https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/het_slachtoffer_in_de_gas-bemiddelingsprocedure.pdf, (3 maart 2020).

PONSAERS P., VANDER BEKEN, T., CAMMAERT, F., 2006, Gemeentelijke Administratieve Sancties, Evaluatie Van De Toepassing Van De Wet Betreffende De Administratieve Sancties. De Gemeenten—7 Jaar Gemeentelijke Administratieve Sancties. In *Publicaties wetenschappelijk onderzoek—Veiligheid en preventie* (Vol. 2), FOD Binnenlandse Zaken.

PROVINCE DE LIEGE, 2018, Rapport d'activité sur les SAC.

PRATT J., 2000, Emotive and Ostentatious Punishment: Its Decline and Resurgence in Modern Society, *Punishment & Society*, 2(4), 417–439.

RAEYMAEKERS J., 2011, *Problemen bij gemengde inbreuken uit de GAS-wetgeving? (Geen) overlast door bestuurlijke ondersteuning van het strafrecht?* 47, 4, 537–580.

RAMELOT N., *Herstelwet voor de administratieve sancties: palliatieve zorg of paardenmiddel?*, Vereniging Stad en Gemeenten van Brussel, [on line] https://brulocalis.brussels/nl/Publications/documents.html?doc_id=108&vID=250, geraadpleegd op 9 december 2020.

RASSCHAERT, 2019, Gemeenten zetten GAS vooral in tegen sluikstorten en hondenpoep, downloadbaar van de website <https://www.vvsg.be/nieuws/gemeenten-zetten-gas-vooral-in-tegen-sluikstorten-en-hondenpoep>, geraadpleegd op 12 januari 2021

RAUSCHENBACH M., 2010, Les attentes émotionnelles des victimes et leur expérience du système pénal. In *Droit et émotions: le rôle des émotions dans les processus de régulation juridique et sociale*, A. Fluckiger, R. Roth, C.-N. Robert (red.), Genève : CETEL.

REZABEK R., 2000, *Online Focus Groups: Electronic Discussions for Research*, 1, 1.

ROSENFELD E., VEIL J., 2009, Sanctions administratives, sanctions pénales, *Pouvoirs*, 1, 61-73.

SALOME J., 2009, Et si l'on réhabiliterait les relations interpersonnelles au travail? *Gestion*, 4(34), 10-11.

SCHOENAERS F., DUPONT E., GIBENS S., HUBEAU B., JONCKHEERE A., MAHIEU V., MINCKE C., TANGE C., 2018, *Justice and management : the stakes for the transition to a modernized judicial (JAM): final report*. Brussel: Belgian Scientific Policy.

THELEN K., 2003/2004, Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique, *L'Année de la régulation*, 7, 13-43.

SPF INTERIEUR, 2015, *Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet 2014-2015*, Brussel, FOD Binnenlandse Zaken - Algemene Directie Veiligheid en Preventie.

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, 2008, *Gemeentelijke administratieve sancties. GAS-bemiddeling: leidraad*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie.

Union des Villes et Communes de Wallonie, 2014, *Le décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014: Quel impact sur le règlement de police de la commune en ce qui concerne les SAC ?*, <https://www.uvcw.be/police/articles/art-1502>, geraadpleegd op 12 januari 2021

Union des Villes et Communes de Wallonie, 2018, Sanctions administratives communales: Rapport sur l'enquête lancée en mars 2017 par l'UVCW concernant l'utilisation des sanctions administratives par les communes wallonnes, *Mouvement communal*, 925, 44-52.

VAN DROOGHENBROECK S., 2005, Des vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, *Rev. dr. Ulg*, 468-491.

VAN GOOL E., 2015, *De GAS-procedure: Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Editions Larcier.

VAN HEDDEGHEM K., 2006, Bestuurlijke aanpak van overlast: De gemeentelijke administratieve sancties, *Panopticon*, 27, 2, 30-31.

VAN HERLE W., 2020, De toepassing van gemeentelijke administratieve sancties en het toezicht op de handhaving van inbreuken door vaststellende ambtenaren. Een beschrijving van de Mechelse praktijk, *Toezicht op de politie*, Gompel&Svacina, 125-138.

VAN SEVEREN C., 2018, Nieuwe bemiddelingswet wil bemiddeling en andere alternatieve conflictoplossing stimuleren, *Jubel*, [online] <https://biblio.ugent.be/publication/8572692/file/8572693> (10 november 2020).

VANDRESSE C., 2003, Punir sans juger: une nouvelle approche dans le cadre de la répression des mineurs ? *Journal du droit des Jeunes*, 3-13.

VASSART A., 2018, *Sanctions administratives communales. Rapport sur l'enquête lancée en mars 2017 par l'UVCW concernant l'utilisation des sanctions administratives par les communes wallonnes*, 925, 44-52.

WARGNIES M., 2018, Evaluatieverslag van de wet van 24 juni 2013 betreffende de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS). Deel: toepassing van de GAS-bemiddeling in 2016-2017, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie

WARNEZ B., 2014, De interbestuurlijke samenwerking inzake gemeentelijke administratieve sancties. *Tijdschrift Voor Gemeenterecht*, 1, 1-15.

WAUTELET L., *Sanctions administratives communales, la fin justifie-t-elle les moyens ?*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2017. Prom.: Beernaert, Marie-Aude. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:8645>, geraadpleegd op 12 januari 2021

WELLER J.M., 2007, La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification, *Droit et Société*, 3, 713-755.

WELLER J.M., 2011, Comment décrire ce qu'on ne voit pas? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail, *Sociologie du travail*, 53, 3, 349-368.

WEMMERS J.A., RAYMOND E., 2011, *La justice et les victimes: L'importance de l'information pour les victimes*. 44, 2, 157-169.

WIMMER T. 2014, Les sanctions administratives communales et l'administration, In DAUCHY S., de BUISSET B., de SURAY P. *et alii*, *Sanctions administratives communales*, Brugge, Vanden Broele Editions, 29-42.

**Direction Opérationnelle de Criminologie
Operationele Directie Criminologie**

**TOUR DES FINANCES/FINANCIETOREN
7^{ème} étage / 7de verd. – bte/bus 71**

**Bd du Jardin Botanique / Kruidtuinlaan 50
B-1000 Bruxelles/Brussel**

<http://incc.fgov.be> <http://nicc.fgov.be>