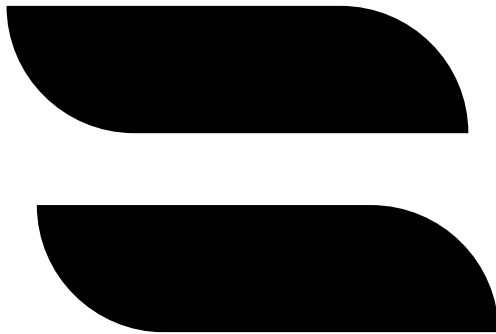


Aanbeveling

IEFH.REC.2026-0003

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen



**Aanbeveling betreft een voorstel tot
aanpassing van de GAS-wetgeving voor een
verbeterde aanpak van straatintimidatie**

1. Inleiding

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, opgericht bij wet van 16 december 2002 (hierna het Instituut), staat onder meer in voor het waarborgen van het principe van gelijkheid van vrouwen en mannen en de bestrijding van elke vorm van ongelijkheid en discriminatie op basis van geslacht en gender.

In die hoedanigheid is het Instituut bevoegd om aanbevelingen te richten tot de overheid ter verbetering van de wet- en regelgeving. Deze aanbeveling gaat over de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (hierna de GAS-wet).

2. Analyse

2.1. Probleemstelling

Gendergerelateerd geweld is een breed maatschappelijk probleem dat zich afspeelt in verschillende contexten: thuis, op het werk, online en in de publieke ruimte. De dood van de 17-jarige Lisa in Nederland, die na het uitgaan in Amsterdam naar huis fietste en werd aangevallen en gedood – en de vele verhalen die vrouwen daarna hebben gedeeld onder de hashtag **#rechtopenacht** – tonen nog eens heel duidelijk dat de openbare ruimte niet voor iedereen even veilig of even toegankelijk is, en bracht het maatschappelijk debat hierrond opnieuw op gang.

Hoewel het merendeel van het geweld tegen vrouwen wordt gepleegd door personen die zij kennen, herinneren de dood van de 17-jarige Lisa in Nederland en de getuigenissen over seksisme, straatintimidatie en ongewenst seksueel gedrag die werden gedeeld onder de hashtag **#rechtopenacht** ons eraan dat de openbare ruimte niet door vrouwen en mannen op een gelijkwaardige manier wordt ervaren.

De cijfers van de Veiligheidsmonitor (2024) tonen bovendien een duidelijke kloof aan tussen vrouwen en mannen wat betreft hun veiligheidsgevoel in de openbare ruimte: 42,15 % van de vrouwen geeft aan zich daar altijd, vaak of soms onveilig te voelen, tegenover 28,87 % van de mannen. Dit verschil vertaalt zich ook in gedrag: meer vrouwen vermijden bepaalde plaatsen in hun gemeente (40,9 % tegenover 27,6 % van de mannen), gaan niet meer naar buiten wanneer het donker is (48,61 % tegenover 22,99 %), passen hun houding of kleding aan wanneer zij zich op straat verplaatsen (47,88 % tegenover 28,72 %), of vermijden om alleen buiten te komen (37,71 % tegenover 13,25 %).

Dit onveiligheidsgevoel kan in verband worden gebracht met andere onderzoeken waaruit blijkt dat een groot aandeel vrouwen aangeeft ooit een vorm van gendergerelateerd geweld te hebben meegemaakt in de openbare ruimte. Zo rapporteert Plan International in een enquête uit 2023, uitgevoerd in het kader van het project *Safer Cities*, dat 91 % van de Belgische meisjes en jonge vrouwen al geconfronteerd werd met gendergerelateerd geweld in de openbare ruimte, waaronder intimidatie en seksueel geweld.

Ook LGBTIA+-personen worden sterk getroffen door gewelddadig gedrag in de openbare ruimte. Uit de **#YouToo**-enquête (2020) van het Instituut blijkt dat 45 % van de bevroegde transgenderpersonen al werd uitgescholden in een openbare ruimte, wat anderhalf keer zoveel is als bij cisgenderrespondenten. Volgens de Europese LGBTQI III-enquête (2023) geeft 58 % van de LGBTI+-personen die slachtoffer werden van seksueel of fysiek geweld aan dat dit geweld plaatsvond in de openbare ruimte, en stelt 47 % dat het laatste incident dat zij meemaakten omwille van haat, zich in de openbare ruimte voordeed.

Tegelijkertijd doen personen die te maken krijgen met seksuele intimidatie en geweld in de openbare ruimte, slechts zelden aangifte. Uit een onderzoek van Vie Féminine blijkt dat slechts 3% van de respondenten die seksistisch gedrag ervaarde, effectief klacht neerlegt. In dezelfde lijn tonen studies van het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie ('FRA') aan dat de meeste gevallen van intimidatie niet bij de politie worden gemeld. Slachtoffers ervaren verschillende drempels, zoals angst voor stigmatisering, niet geloofd te worden, of niet serieus genomen te worden, schuld en schaamte, ze herkennen zichzelf niet als slachtoffer, ervaren angst voor de gevolgen, ... (FRA, 2014).

De aanpak van straatintimidatie en het versterken van de veiligheid in de publieke ruimte vereist een integrale en gecoördineerde aanpak. Het gaat er niet alleen om te reageren op geweld wanneer het zich voordoet, maar ook om preventief op te treden door de diepere oorzaken ervan aan te pakken. Dit veronderstelt de combinatie van verschillende, elkaar aanvullende hefbomen:

- preventie en sensibilisering om de sociale normen die discriminatie en geweld in stand houden duurzaam te veranderen;
- onderwijs en opleiding van professionals;
- een inclusieve inrichting van de openbare ruimte, zowel overdag als 's nachts en in alle wijken;
- bescherming en begeleiding van slachtoffers, met aandacht voor het vermijden van secundaire victimisatie;
- responsabilisering en begeleiding van plegers;
- samenwerking en coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus, de openbare diensten, de politie en ngo's om de coherentie van het overheidsbeleid te waarborgen, alsook versterking van het wettelijk kader en de toepassing ervan.

Het is op dit laatste punt dat deze aanbeveling zich toespitst.

2.2. De GAS-wet als element in de strijd tegen straatintimidatie

Eén van de wettelijke instrumenten die (seksuele) straatintimidatie strafbaar stelt is wet van 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte en tot aanpassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie teneinde de daad van discriminatie te bestraffen (hierna: Seksismewet). De Seksismewet vraagt echter een aangifte bij de politie, een identificeerbare pleger die kan vervolgd worden en dat aan alle onderdelen van de definitie van strafbaar seksisme wordt voldaan.

De wijziging van de definitie van Seksisme enerzijds, en de opname van het misdrijf seksisme in de GAS-wet anderzijds zou echter toelaten om gemeenten op een snelle wijze te laten reageren en een einde te stellen aan de straffeloosheid die vandaag wordt gepercipieerd.

2.2.1. Seksismewet en seksuele straatintimidatie

De Seksismewet biedt een definitie van strafbaar seksisme. Dit wordt gedefinieerd als: "elk gebaar of handeling die, in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, klaarblijkelijk bedoeld is om minachting uit te drukken jegens een persoon wegens zijn geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie en die een ernstige aantasting van de waardigheid van deze persoon ten gevolge heeft."

De Seksismewet is specifiek ontworpen om een antwoord te bieden op seksisme en seksuele intimidatie in de publieke ruimte. Onder andere de publieke consternatie na de documentaire "Femme de la Rue", die de ervaring van een jonge vrouw die op straat rondloopt documenteert, leidde immers tot de strafbaarstelling in de Seksismewet.

In 2022 werd de Seksismewet geëvalueerd. In haar aanbeveling nr. 2022-R/10 over de seksismewet¹, beveelt het Instituut aan om:

- de toepassing van de Seksismewet te versterken door de wettelijke definitie van seksisme te verduidelijken en te herzien:
 - o Verduidelijken dat naast geslacht ook geslachtsverandering, genderidentiteit, genderexpressie, seksekenmerken en andere door de Genderwet beschermde criteria een strafbaar feit kunnen veroorzaken;
 - o De eis inzake de ernst van de inbreuk schrappen of ten minste verduidelijken;
 - o De eis in verband met het specifieke karakter van de beoogde persoon of personen schrappen;
 - o Verduidelijken dat het vereiste morele element bestaat in het voornemen om de verboden handeling te verrichten en de mogelijke gevolgen daarvan toelichten.
- de opleiding van actoren binnen de gerechtelijke wereld over seksisme en het toepasselijke juridische kader te versterken;
- alternatieve straffen te voorzien zoals sensibiliseringsopleidingen rond seksisme en gendergelijkheid;
- artikel 150 van de Grondwet te wijzigen om persmisdrijven – ongeacht het discriminerend motief – te correctionaliseren;
- om de Seksismewet op te nemen in de normen die kunnen worden toegepast binnen het kader van COL 13/2013 inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid bij discriminatie en haatmisdrijven;
- in te zetten op sensibilisering en educatie rond seksisme.

In de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek (nieuws Strafwetboek), die vanaf april 2026 in werking treedt, wordt de strafbaarstelling van seksisme overgenomen artikel 257 nSw. Seksisme wordt bestraft met een sanctie van niveau 2, wat de deur openzet naar het opleggen van alternatieve straffen zoals werkstraffen² en probatiestrafen³. De definitie uit de Seksismewet blijft echter ongewijzigd behouden.

2.2.2. De GAS-wet en straatintimidatie

Op lokaal niveau kan onder meer worden opgetreden tegen straatintimidatie in het kader van de GAS-wet. De GAS-wet bepaalt dat de gemeenteraad straffen of administratieve sancties kan bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald⁴. Gemeenten kunnen dus enkel optreden via de GAS-wetgeving wanneer een inbreuk niet strafbaar is gesteld via hogere regelgeving, zoals wetten, decreten of ordonnanties.

De GAS-wet voorziet echter in een uitzondering: voor een beperkt aantal **strafbare feiten**⁵ kunnen toch administratieve sancties worden opgelegd, de zogenaamde '**gemengde inbreuken**'. Een voorbeeld hiervan is **beledigingen** (art. 448 Sw, art. 244 nSw.)⁶. Bepaalde vormen van straatintimidatie zouden dus kunnen worden aangepakt via de GAS-wetgeving, onder voorwaarde dat het gedrag valt onder de definitie van beledigingen. De meest gehanteerde toepassing is een **GAS-boete**, maar ook **alternatieve**

¹ Zie ook: https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/advisories/aanbeveling_seksismewet.pdf

² Artikel 45 nSw.

³ Artikel 44 nSw.

⁴ Art. 2, §1 GAS-wet

⁵ In context van straatintimidatie, kan het onder meer gaan om art. 398 Sw. (opzettelijke slagen en verwondingen), art. 448 Sw. (beledigingen), en art. 563, 3° Sw. (feitelijkheden of lichte gewelddaden, mits niemand gewond of geslagen en mits niet behorend tot klasse beledigingen).

⁶ Zie art. 3 GAS-wet

maatregelen, zoals gemeenschapdienst en de GAS-bemiddeling zijn mogelijk⁷. Zulke alternatieve sancties kunnen bijzonder nuttig zijn in de strijd tegen straatintimidatie, aangezien ze naast bestraffing, ook kunnen bijdragen aan bewustwording bij de dader en op deze manier ook recidive mogelijks kunnen voorkomen.

Gemeenten hebben met andere woorden de mogelijkheid om in hun politiereglement bepalingen op te nemen die bepaalde vormen van strafbaar seksisme – zoals straatintimidatie – verbieden, zolang die onder het strafrechtelijke verbod op beledigingen vallen.

Voor dergelijke gemengde inbreuken kunnen gemeenten **protocolakkoorden** afsluiten met het parket van de procureur des Konings⁸. In een dergelijk protocol kunnen volgende punten opgenomen worden:

- het type gemengde inbreuken waarvoor de partijen van mening zijn dat het over het algemeen meer opportuun is om administratieve sancties op te leggen;
- de procedure voor verzending van het procesverbaal van vaststelling van elke gemengde inbreuk, evenals de minimum termijn en de modaliteiten inzake informatie door de bevoegde procureur des Konings ten opzichte van de sanctionerend ambtenaar over zijn wil om een informatie of onderzoek al dan niet te openen of vervolgingen in te stellen of om elk dossier zonder gevolg te klasseren bij gebrek aan voldoende bewijzen;
- de modaliteiten inzake samenwerking en informatie-uitwisseling⁹.

Een dergelijk protocol moet alle wettelijke bepalingen naleven die met name betrekking hebben op de procedures voorzien voor de overtreeders en kan de rechten van de overtreeders niet schenden. Het waakt er over dat de gemeentelijke overheden proportioneel blijven in de toepassing van GAS-boetes en alternatieve maatregelen, en dat de afhandeling van strafbare feiten onder het toezicht van het parket van de procureur des Konings gebeurt.

Zelfs zonder een protocol voorziet de GAS-wet in een garantie dat er enkel een GAS-boete of alternatieve maatregel kan worden opgelegd voor beledigingen voor zover de procureur des Konings binnen een termijn van twee maanden laat weten dat hij het opportuun acht en zelf geen gevolg aan de feiten zal geven¹⁰.

2.2.3. De GAS-wet uitbreiden met strafbaar seksisme

De aanpak van straatintimidatie via de GAS-wet en het strafbaar feit beledigingen, kan bijdragen aan een efficiëntere aanpak van straatintimidatie, aangezien dit mogelijks bijdraagt aan minder straffeloosheid en veiligere buurten. Verder kan het de drempel tot aangeven verlagen, wat mogelijks ook kan leiden tot een verhoging in de aangiftebereidheid bij (toekomstige) slachtoffers.

In kader van proportionaliteit en in het licht van de aanbeveling van Grevio waar duidelijk wordt gemeld dat sancties steeds in verhouding moeten staan tot de ernst van het gepleegde geweld, en dat ook de wensen van het slachtoffer een belangrijke rol spelen, is het de aanpak via de 'gemengde inbreuk' de meest opportune.

We merken echter op dat art. 448 Sw. (art. 244 nSw.) beperkt is in zijn toepassing, aangezien het enkel handelt over beledigingen. Door straatintimidatie enkel onder 'beledigingen' te laten vallen, wordt het fenomeen op een enge manier benaderd en blijven andere vormen van strafbaar seksisme in de openbare ruimte buiten beeld.

⁷ Zie art. 4 GAS-wet.

⁸ Zie art. 23, §1 GAS-wet.

⁹ Kamer 53K2712001, Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, p. 18.

¹⁰ Zie art. 23, §2 GAS-wet.

Het is daarom aangewezen om de lijst van gemengde inbreuken in de GAS-wet uit te breiden en de strafbaarstelling uit het nieuw Strafwetboek (art. 257 nSw.) op te nemen in artikel 3, 1° van de GAS-wet, dat de uitzonderingen formuleert op het verbod om strafrechtelijk gesanctioneerde feiten bestuurlijk te bestraffen. Op die manier kunnen ook andere vormen van (seksuele) straatintimidatie, die strafbaar gesteld zijn in de Seksismewet, lokaal bestuurlijk worden gehandhaafd via GAS-boetes of andere gemeentelijke administratieve sancties.

3. Conclusie en aanbevelingen

Straatintimidatie vereist een gecoördineerde, holistische en integrale aanpak, waarbij wordt ingezet op preventie, bewustmaking en bescherming van slachtoffers, naast handhaving en responsabilisering van plegers. Eén mogelijk instrument binnen deze aanpak is de aanpak van straatintimidatie via de GAS-wet. De GAS-wet laat toe om op lokaal niveau sneller op te treden tegen straatintimidatie. Om een betere aanpak van straatintimidatie mogelijk te maken via de GAS-wet beveelt het Instituut aan om:

1. Strafbaar seksisme (art. 257 nSw.) op te nemen in artikel 3, 1° van de GAS-wet, dat de uitzonderingen op artikel 2, §1 van de GAS-wet regelt, en aldus de gemengde inbreuken bepaalt. Momenteel kan straatintimidatie enkel als een gemengde inbreuk opgenomen worden in een politiereglement indien het geclassificeerd kan worden onder de bepaling 448 Sw. ('verbod op beledigingen'). Dit artikel dekt bepaalde vormen van straatintimidatie (zoals bv. catcalling) maar is niet volledig sluitend. Omdat strafbaar seksisme een breder scala aan vormen van straatintimidatie dekt, is het wenselijk dit strafbaar feit expliciet op te nemen. Er dient in dat kader een protocol tussen de gemeentelijke overheden en het parket van de procureur des Konings uitgewerkt te worden omdat het een gemengde inbreuk betreft.
2. Daarbij dient idealiter rekening gehouden te worden met de aanbeveling van het Instituut tot verduidelijking en uitbreiding van de definitie van strafbaar seksisme, zodat straatintimidatie nog effectiever bestraft kan worden. Een herziening van de definitie van strafbaar seksisme is aangewezen om:
 - a. duidelijk te maken dat naast geslacht ook geslachtsverandering, genderidentiteit, genderexpressie, seksekenmerken en de andere criteria die worden beschermd door de Genderwet een strafbaar feit kunnen opleveren;
 - b. de voorwaarde inzake ernst van de aantasting te schrappen of op zijn minst te verduidelijken;
 - c. de vereiste met betrekking tot de gespecificeerde aard van de persoon of personen die het doelwit zijn te schrappen;
 - d. duidelijk te maken dat het vereiste moreel bestanddeel bestaat uit de intentie om de verboden handeling uit te voeren en de mogelijke gevolgen ervan te aanvaarden (algemeen opzet);
 - e. de huidige verplichting inzake openbaarheid aan te passen.
3. Een wetwijziging dient samen te gaan met het uitwerken van een coherent strafrechtelijk beleid inzake de toepassing van de GAS-wetgeving in het kader van straatintimidatie, via de uitwerking van nationale en lokale omzendbrieven. Het Instituut houdt zich beschikbaar voor samenwerking hierover.
4. Bij de toepassing van de GAS-wetgeving dient rekening te worden gehouden met het onderzoek van Unia (2025) naar Ongelijkheid door GAS-boetes¹¹ en de toekomstige aanbevelingen,

¹¹ Zie ook: [Onderzoek naar ongelijkheid door GAS-boetes \(2025\) | Unia](#)

alsook met het advies van het Federaal Mensenrechteninstituut (FIRM) over een uitbreiding van de gemeentelijke sancties¹². Beide benadrukken dat gemeenteambtenaren niet dezelfde waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid bieden als rechters. Het onderzoek van UNIA legt de risico's van ongelijkheid en discriminatie bloot, zowel in de formulering van reglementen als in de praktische toepassing van GAS-maatregelen, waardoor de principes van sociale rechtvaardigheid, gelijke behandeling en respect voor rechten in het gedrang kunnen komen. Een protocol tussen de gemeentelijke overheid en het parket van de procureur des Konings in het kader van de GAS-wetgeving en een strafrechtelijk beleid via een omzendbrief, is bijgevolg essentieel om ook de rechten van de overtreeders te waarborgen.

¹² Zie ook: GAS-boetes: FIRM roept op tot hervorming die de en
<https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/publicaties/advies-over-gemeentelijke-administratieve-sancties>