

# Advies beperken overlast in recreatiegebieden

## Context

Ieder persoon heeft recht om op voet van gelijkheid deel te nemen aan recreatie, vrijetijdsbesteding en sportactiviteiten<sup>1</sup>. Voor de uitoefening van die rechten zijn openbare recreatiegebieden, openluchtwembaden, openbare parken, speelterreinen en stranden essentieel. De laatste jaren werden deze openbare inrichtingen vaak het decor van allerlei problemen en overlast. Daarboven verhoogde de coronacrisis de druk op het vrijetijdsaanbod in eigen land.

Uitbaters van openbare parken en recreatiegebieden proberen hun publiek zorgeloze vrijetijdsbesteding aan te bieden en conflicten te vermijden. Hiervoor nemen uitbaters verschillende maatregelen gericht op de toegang tot de domeinen en de organisatie op het domein zelf (bv. identiteitscontroles, verplichte reservaties, quota's, etc.).

Om uitbaters hierin te ondersteunen werd in 2006 een omzendbrief 'over de aanpak van overlast in recreatiegebieden' uitgevaardigd en in 2013 een [toolbox](#) met praktische hulpmiddelen. Deze instrumenten werden in de zomer van 2021 geactualiseerd. Middels de nieuwe [Omzendbrief](#) Overlast in recreatiedomeinen van 17 mei 2023 (hierna: de Omzendbrief) werden er nieuwe instructies gegeven over ieders rol, de samenwerking tussen actoren en de mogelijke preventieve en repressieve maatregelen om overlast tegen te gaan.

Ook op de weg van en naar de recreatiegebieden worden incidenten gemeld. De politie vervult een belangrijke rol ter preventie maar ook als reactie op zulke incidenten. Op drukke dagen wordt zij o.a. ingeschakeld om (identiteits)controles uit te voeren in stations en op het openbaar vervoer. Hierbij bestaat een risico op mogelijke vormen van discriminerende of etnische profilering.

Unia stelt aan de hand van meldingen die ze ontvangt vast dat bevoegde actoren soms ver gaan in de invulling van de mogelijkheden die de Omzendbrief hen aanreikt (bv. verplichte reservatie in combinatie met een toegangsquotum voor niet-inwoners). De genomen maatregelen in recreatiegebieden of kustzones om overlast tegen te gaan, staan soms op gespannen voet met de antidiscriminatiewetgeving.

In het verleden nam Unia deel aan een constructief overleg met de uitbaters van recreatiegebieden waarbij verschillende maatregelen werden geëvalueerd. Hieronder volgt een analyse van deze maatregelen in het licht van de antidiscriminatiewetgeving alsook enkele *good practices*. Bovendien hebben maatregelen in recreatiegebieden vaak een reactief karakter. Unia stelt vast dat het zeer belangrijk is om vóór de aanvang van het seizoen - en dus proactief - na te denken over hoe een gespannen sfeer en eventuele escalaties op recreatiegebieden vermeden kunnen worden.

## 1 Bevoegdheden

- Uitbaters recreatiegebieden
- Lokale besturen die recreatiegebieden beheren
- Burgemeesters als hoofd van de bestuurlijke politie
- Lokale en federale politie

---

<sup>1</sup> Dit recht zit o.a. vervat in artikel 31 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind

## 2 Juridisch kader

Op vlak van het juridisch kader zijn er zowel aanknopingspunten met de antidiscriminatiewetgeving op het federale niveau, als op het niveau van de deelstaten. Verder vaardigde de Minister van Binnenlandse Zaken op federaal niveau ook nog de omzendbrief van 17 mei 2023 inzake overlast in recreatiegebieden en recreatiezones uit.

### 2.1 Antidiscriminatie- en antiracismewet

Er is op federaal niveau een wetgevend kader in de Antidiscriminatiewet en Antiracismewet waar diverse vormen van discriminatie burgerrechtelijk worden gesanctioneerd.

De drie federale antidiscriminatie wetten bevatten bovendien een strafrechtelijke bepaling over discriminatie<sup>2</sup> door personen in openbare dienst (art. 23 Antiracismewet, art. 23 Antidiscriminatiewet en art. 28 Genderwet).<sup>3</sup> O.a. politie-ambtenaren vallen binnen deze groep. De regelgeving op niveau van de deelstaten (o.a. art. 32 van het Gelijkekansendecreet) voorziet een gelijkaardige bepaling. Tal van instanties, waaronder de politie, verwijzen ook naar de antidiscriminatie- en antiracismewet als kader voor hun handelen.<sup>4</sup> Verder is er een discriminatieverbod opgenomen in hun eigen deontologische code van de politie (zie art. 24 van de deontologische code van politiediensten).

Deze discriminatieverboden dienen samen te worden gelezen met Europese en internationale regels. Vooral het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens (art. 14 EVRM en artikel 1(2) van Protocol 12) en de hierop gebaseerde rechtspraak heeft het verbod op etnisch profileren verder vormgegeven.

### 2.2 Antidiscriminatie regelgeving deelstaten

Recreatiegebieden vallen onder de deelstatelijke bevoegdheden (recreatie, vrije tijd, sport, toerisme, etc.) wanneer het gaat om de toegang tot terreinen uitgebaat door publieke overheden zoals provincies, steden/gemeenten, gemeenschappen en gewesten. Er moet rekening worden gehouden met de volgende regelgeving die zowel directe als indirecte discriminatie verbieden:

- Het Vlaamse Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijke kansen- en gelijke behandelingsbeleid (het *Vlaamse Gelijkekansendecreet*);
- Decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie
- Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 2012 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie
- Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 oktober 2017 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling.

### 2.3 Omzendbrief van 17 mei 2023

---

<sup>2</sup>Voor de toepassing van deze titel wordt begrepen onder discriminatie, elke vorm van opzettelijke directe discriminatie, opzettelijke indirecte discriminatie, opdracht tot discrimineren en intimidatie op grond van de beschermde criteria. Dit omvat dus diverse vormen van discriminatie (art. 19 ARW en 21 ADW)

<sup>3</sup>Zie meer hierover: artikel Paul BORGHS, Discriminatie door personen in openbare dienst, PenR. 2021, nr. 4, 191-199

<sup>4</sup>Zie o.a. AIGPOL, visiedocument [Microsoft Word - visiedocument 3 AIG zijn alle flikken onbekwaam-delen \(aigpol.be\)](https://www.aigpol.be/visiedocument-3-aig-zijn-alle-flikken-onbekwaam-delen); Beleidsnota Politie Antwerpen, <https://www.politieantwerpen.be/assets/images?id=71211afc-173f-45a3-8271-b2304ab9d18f>; Beleidsnota Politie Antwerpen, professioneel profileren, p. 5.

De omzendbrief van 17 mei 2023 van de federale minister van Binnenlandse zaken bevat verschillende preventieve en repressieve maatregelen die in recreatiegebieden genomen kunnen worden om overlast te beteugelen. Zoals beschreven in de inleiding van de Omzendbrief is het doel ervan om *een draagvlak te creëren voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid ter voorkoming en bestrijding van overlast in recreatiegebieden en andere relevante recreatiezones, zoals bijvoorbeeld stranden*. Daartoe onderlijnt de Omzendbrief de bevoegdheden van de verschillende betrokken actoren.

Daarnaast bevat de Omzendbrief onder titel V 'mogelijkheden om incidenten te voorkomen en te beheersen'. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen:

- Preventieve maatregelen (nl. het opstellen van een parkreglement, registratie of reservatie, opleidingen van het personeel van recreatiegebieden of gemeentepersoneel en andere preventieve maatregelen zoals sensibilisering);
- Het inzetten van bepaalde actoren zoals bijzondere veldwachters, een private bewakingsagent of een gemeenschapswacht;
- Fysieke of technische beveiliging van het domein (nl. bewakingscamera's en specifieke inrichting van het domein of de zone);
- Repressieve maatregelen indien preventieve maatregelen onvoldoende blijken (nl. toegangsverbod, GAS-boetes en een plaatsverbod).

## 3 Toegang en bezoek recreatiegebieden

### 3.1 Preventieve maatregelen

De Omzendbrief legt de focus op preventieve maatregelen en schrijft voor dat de repressieve maatregelen (zie 3.2) enkel gebruikt kunnen worden wanneer preventie niet volstaat. Op basis van meldingen stelt Unia vast dat recreatiegebieden en bezoekers voornamelijk vragen of bezorgdheden uiten omtrent verplichte registratie en reservaties, eventueel gekoppeld aan een gedifferentieerde toegangsprijs of een quotum.

#### 3.1.1 Registratie en reservatie

De Omzendbrief stelt dat het beperken van het aantal bezoekers door middel van een verplichte (online) registratie of reservatie een positieve impact heeft op het voorkomen en beheersen van overlast. Dit moet gebeuren in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De Omzendbrief voegt daaraan toe dat dergelijke registratie- of reservatieplicht niet mogelijk is voor een openbaar toegankelijk strand.

Een registratie- of reservatiesysteem wordt vaak toegepast in recreatiegebieden en openluchtzwembaden. Daarbij wordt soms een onderscheid gehanteerd tussen inwoners en niet-inwoners wat een eventuele reservatieplicht betreft. Sommige recreatiegebieden koppelen een verplichte reservatie bovendien ook aan een (verhoogde) toegangsprijs voor niet-inwoners (zie 3.1.2) en een toegangsquotum (zie 3.1.3).

Unia wijst op het belang van een registratie- en/of reservatiesysteem dat op verschillende manieren toegankelijk is en dus niet enkel online. Op die manier kunnen mensen die geen toegang hebben tot het internet, mensen met beperkte digitale vaardigheden, mensen met een beperking, etc. ook zelfstandig reserveren en vermijd men indirecte discriminatie op basis van sociale positie, vermogen of handicap<sup>5</sup>. Bovendien raadt Unia aan om het reservatie- of

---

<sup>5</sup> Unia schreef een advies over de impact van digitalisering, te raadplegen op [Advies over de impact van de digitalisering van diensten.pdf \(unia.be\)](#)

registratiesysteem zo toegankelijk mogelijk te houden (m.n. mogelijkheid om kort op voorhand te reserveren, beperkte reservatiekost, etc.).

### 3.1.2 Gedifferentieerde toegangsprijs inwoners

Wanneer niet-inwoners van een bepaalde gemeente een verhoogde toegangsprijs moeten betalen of wanneer niet-inwoners de toegang wordt geweigerd van zodra een bepaald aantal aanwezigen werd geteld, wordt er een direct onderscheid op basis van woonplaats gemaakt. Het criterium woonplaats komt niet voor op de lijst van beschermde criteria in de antidiscriminatieregelgeving. Een direct onderscheid op basis van woonplaats vormt dan ook geen verboden directe discriminatie op basis van deze wetgeving. Een gedifferentieerde toegangsprijs voor inwoners is bovendien een courante praktijk en wordt vaak toegepast omwille van fiscaaltechnische redenen. Wanneer inwoners via lokale heffingen bijdragen aan de financiering van het recreatiegebied genieten zij bijgevolg een gunstigere prijs.

De antidiscriminatieregelgeving verbiedt echter ook indirecte discriminatie. Een direct onderscheid op basis van woonplaats kan in sommige gevallen een indirecte discriminatie vormen op basis van andere criteria zoals vermogen, nationale of etnische afstamming of sociale positie. Er moet steeds geval per geval nagegaan worden of er sprake is van indirecte discriminatie.

Het prijsverschil moet alsnog proportioneel zijn. Het doelbewust verhogen van drempels voor personen afkomstig van een andere gemeente of provincie kan als disproportioneel worden beschouwd. Bovendien benadeelt dergelijke maatregel financieel kwetsbare personen extra hard. Soms voeren uitbaters van recreatiegebieden het argument van veiligheid aan om een prijsverhoging voor niet-inwoners of mensen die niet gereserveerd hebben te verantwoorden. Er kan echter geen directe link tussen het verhogen van de toegangsprijs en een betere veiligheid op de terreinen worden vastgesteld.

### 3.1.3 Toegangsquotum of maximumcapaciteit

Sommige recreatiegebieden werken met een maximumcapaciteit of toegangsquotum (bv. voor niet-inwoners). Het risico op discriminatie en willekeur hangt af van de manier waarop het toegangsquotum of de maximumcapaciteit wordt gehanteerd. Bij overschrijding van de maximumcapaciteit kunnen bepaalde personen geconfronteerd worden met een absolute toegangswijgering. Wanneer het personeel daarbij een grote beslissingsmacht krijgt en wanneer het onduidelijk is op basis van welke criteria mensen worden toegelaten of geweigerd, vergroot het risico op discriminatie.

Uitbaters van recreatiegebieden kunnen overwegen om een zachte maximumcapaciteit te hanteren. Deze techniek wordt ook gebruikt bij andere massa-evenementen (bv. het lichtfestival in Gent of de Gentse feesten). Hierbij worden geen absolute bovengrenzen gesteld, maar wordt er via communicatie wel ontradend gewerkt van zodra een bepaalde capaciteit dreigt bereikt te worden. Wanneer dit laatste het geval is, kan een arsenaal aan maatregelen worden genomen (bv. brede communicatie, promotie andere verfrissingsmogelijkheden, traject naar recreatiegebied dat wordt onderbroken, etc.).

De Omzendbrief vermeldt bovendien enkel het systeem van reservatie of registratie, zonder dit te koppelen aan een quotum of verhoogde toegangsprijs. Door een verplichte reservatie of registratie kunnen uitbaters van recreatiegebieden inschatten hoe druk het op een bepaalde dag zal worden en welke preventieve maatregelen aldus nodig zijn. De Omzendbrief voorziet verder in een heel arsenaal aan andere preventieve maatregelen, die minder mensen uitsluiten (en dus minder verre gaand zijn) dan een quotum<sup>6</sup>. Het gaat daarbij om het inzetten van bijzondere veldwachters, bewakingsagenten, gemeenschapswachten, etc.

---

<sup>6</sup> Zie de Toolbox die samen met de Omzendbrief geactualiseerd werd en verschillende initiatieven bevat om preventieve acties inzake overlast te ondernemen (te raadplegen op: Toolbox recreatiegebieden (besafe.be)).

### 3.1.4 Identiteitscontroles aan de ingang

In het geval van een effectieve veiligheidsproblemen is het mogelijk om identiteitscontroles toe te passen. Bij dergelijke controles moeten verschillende identiteitsdocumenten worden aanvaard om indirecte discriminatie te vermijden.

In het verleden heeft Unia meldingen ontvangen over de controle en toegang aan recreatiegebieden waarbij asielzoekers geweigerd werden omdat zij niet het juiste identiteitsbewijs konden voorleggen alsook meldingen van personen met migratieachtergrond die anders behandeld worden bij de toegang. Mensen weigeren omdat zij geen e-ID hebben of op basis van een gebrek aan verblijfskaart, vormt een ongelijke behandeling op basis van nationaliteit. Voor dergelijk onderscheid moet steeds een rechtvaardigingstoets worden gedaan. Opdat er geen sprake kan zijn van discriminatie moet het onderscheid op basis van nationaliteit een legitiem doel dienen en moeten de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn. Als er toch gewerkt wordt met identiteitscontroles, moet het personeel goed opgeleid worden over de documenten die zij moeten aanvaarden.

Unia wijst op een mogelijk stigmatiserend effect dat de controle van de identiteitsgegevens voor de registratie of aanmelding bij de ingang kan hebben op kwetsbare groepen<sup>7</sup>. Deze groepen zijn vaker het onderwerp van controles. Bovendien is het risico op willekeur en discriminatie bij identiteitscontroles reëel.

Er zijn alternatieven mogelijk en Unia stelt vast dat ook sommige recreatiegebieden afstappen af van identiteitscontroles. Na een online reservatie of de aankoop van een ticket ter plaatse, volstaat het in dat geval om aan de ingang een QR-code te laten scannen. De identiteit wordt aan de ingang niet meer opnieuw gecontroleerd. Inwoners die genieten van een aangepast tarief moeten enkel hun woonplaats kunnen aantonen (bv. automatisch aan scanzuilen of via het loket).

Vermits het hier gaat om persoonsgegevens moet bij identiteitscontroles uiteraard worden voldaan aan de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Deze wetgeving valt buiten de expertise van Unia.<sup>8</sup>

### 3.1.5 Preventieve maatregelen in de praktijk

De Toolbox bij de Omzendbrief bevat een arsenaal aan preventieve maatregelen die kunnen worden genomen. Uit constructief overleg en evaluatie van maatregelen op recreatiegebieden, distilleert Unia nog onderstaande *good practices*;

- Inzetten op communicatie
  - Investeer in een positieve imagocampagne en een positieve sfeer op het terrein. Dit gebeurt best doorheen het jaar, zodat er een stevige basis is voor eventuele crisiscommunicatie tijdens het hoogseizoen;
  - Vermijd stigmatiseren van bepaalde groepen;
  - Communiceer breed en ontradend wanneer een bepaalde maximumcapaciteit dreigt bereikt te worden;
  - Communiceer proactief met pers en burgers;
- Indeling recreatiegebieden
  - De ruimtelijke indeling van recreatiegebieden is een belangrijk om escalaties te vermijden en bij te dragen aan een positieve sfeer (bv. uitbreiding zwemzones op warme dagen, randanimatie voorzien, extra domein ter beschikking stellen om drukte te spreiden, etc.);
  - Denk na over maatregelen die kunnen vermijden dat grote groepen bezoekers samen komen en/of wachtrijen vormen (bv. meerdere ingangen);

---

<sup>7</sup> Bv. personen gekenmerkt door de raciale criteria

<sup>8</sup> Dit valt onder de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie: [Startpagina burger | Gegevensbeschermingsautoriteit](#))

- Toegang recreatiegebied algemeen
  - Diversifieer het beleid zodat bepaalde maatregelen (zoals verplichte reservatie, aanmelden, etc.) enkel tijdens drukke dagen worden genomen;
  - Sommige recreatiegebieden werken met een systeem van speciale kaarten/bandjes en speciale ingangen voor mensen met abonnementen met als voordeel dat deze personen zich slechts één keer moeten registreren of aanmelden;
  - Gebruik een capaciteitssysteem en druktebarometer;
- Personeel en taakverdeling
  - Zet in op een gelaagde samenwerking waarbij sfeerbeheer wordt ingezet als aanvulling op security en politie. Dit resulteert in een zo min mogelijk invasieve en bedreigende aanpak;
  - De veiligheid van het personeel op het terrein is uiteraard van primordiaal belang. Spreek een duidelijke taakverdeling af bv. tussen personeel, security, politie, redders, etc. zodat ieder weet wie waarvoor verantwoordelijk is;
  - Voorzie begeleiding, opleiding en teambuilding voor het personeel rond thema's zoals verbindende communicatie, omgaan met geweld, etc.

## 3.2 Repressieve maatregelen

De omzendbrief lijst ook verschillende repressieve maatregelen op, voor het geval preventieve maatregelen onvoldoende blijken:

- Een toegangsverbod vervat in een parkreglement
- Bepaling die betrekking hebben op de openbare veiligheid inschrijven in een politiereglement zodat het parkreglement krachtiger wordt
- Inzetten op Gemeentelijke administratieve sancties (GAS)
- Plaatsverbod overeenkomstig artikel 134<sup>sexies</sup> van de Nieuwe Gemeentewet

In de Omzendbrief worden de voorwaarden van deze maatregelen verder toegelicht. Het debat over repressieve maatregelen is niet nieuw. Politici pleitten al langer voor de aanpassing van de omzendbrief van 2006 alsook voor meer verregaande repressieve maatregelen, waaronder een toegangsverbod en een zwarte lijst.<sup>9</sup> Unia merkt op dat recreatiegebieden soms repressieve maatregelen hanteren om overlast tegen te gaan (bv. veel politieaanwezigheid, politiebegeleiding bij openbaar vervoer, etc.)

### 3.2.1 Toegangsverbod

De Omzendbrief schrijft voor dat de uitbater van een recreatiegebied een toegangsverbod kan voorzien in een intern parkreglement. Bij overtreding van het reglement kan de uitbater de toegang tot het recreatiegebied ontzeggen. Unia is bezorgd over deze ingrijpende bevoegdheid die wordt toegewezen aan de uitbater van recreatiegebieden. Het toegangsverbod neemt de (al beperkte) waarborgen inzake controle, motivering en verweer weg die door de bestaande regelingen (bv. plaatsverbod door de burgemeester en GAS-boete door de sanctionerende ambtenaar) worden gegarandeerd. De regeling van het toegangsverbod wordt vaag omschreven en biedt geen duidelijke richtlijnen over de duurtijd, verweermogelijkheden of de bevoegdheid van de personen die dergelijk verbod kunnen

---

<sup>9</sup> Zie o.a. het voorstel van resolutie om meer veiligheid te creëren in en rond recreatiegebieden en openluchtwembaden van 9 juni 2020 van Koen Metsu (te raadplegen op: [55K1332001.indd \(lachambre.be\)](#)) en het wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen van Franky Demon [Voorstel \(dekamer.be\)](#)

opleggen. Dit opent de deur voor selectiviteit en dus discriminatie. Personen die onterecht als amokmakers worden bestempeld, hebben weinig procedurele waarborgen.

### 3.2.2 GAS – Gemeentelijke administratieve sancties

Het doel van de Gemeentelijke administratieve sancties is om snel te kunnen reageren ('lik-op-stukbeleid'), toch zijn er bezorgdheden over potentiële discriminatoire praktijken. Verschillende internationale studies toonden praktijken van profilering aan. Ook Unia ontvangt regelmatig meldingen van mensen die menen dat ze omwille van een of meerdere beschermde criteria (vb. huidskleur) werden gevisieerd. Bovendien zijn de garanties m.b.t. onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de sanctionerende ambtenaren relatief beperkt.

Daarnaast dient voldoende aandacht te worden besteed aan de impact van GAS op mensen in een situatie van kwetsbaarheid, zoals de financiële impact en het versterken van sociaaleconomische ongelijkheid, het beperkt educatief effect (cf. GAS voor minderjarigen), etc.

### 3.2.3 Plaatsverbod

De omzendbrief informeert over de voorwaarden waaraan een plaatsverbod (134*sexies* van de Nieuwe Gemeentewet) moet voldoen. Het Grondwettelijk Hof heeft zich in het verleden reeds uitgesproken over dergelijke voorwaarden.

De omzendbrief voorziet in de mogelijkheid om een plaatsverbod van een maand op te leggen dat tweemaal hernieuwbaar is (de maximumtermijn). Dit betekent dat het plaatsverbod overeenkomstig de omzendbrief een hele zomer kan bestrijken. Dit wekt vragen op inzake proportionaliteit.

De maatregelen van het plaatsverbod wordt best met grote voorzichtigheid gehanteerd, aangezien de beslissing uitgaat van de burgemeester en de verweermiddelen voor de burger (nl. een beroep bij de Raad van State) zeer beperkt zijn. Het plaatsverbod heeft een verregaande impact op het recht op persoonlijke vrijheid vervat in de artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2.1 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag Voor de Rechten van de Mens (de vrijheid van beweging). De bevoegde burgemeester oordeelt best geval per geval of dergelijke plaatsverbod evenredig is en geen disproportionele inbreuk op bovenvermelde rechten uitmaakt.

### 3.2.4 Zwarte lijst

Dit plaatsverbod wordt opgenomen in de Algemene Nationale Gegevensdatabank (ANG). Een politieambtenaar kan dan bij een identiteitscontrole onmiddellijk zien dat er een plaatsverbod voor de persoon in kwestie geldt en deze preventief kunnen weren. Ook in de domeinen met toegangscontrole kan dan gebruik worden gemaakt van een automatisch registratiesysteem van identiteitsgegevens om eventuele overtreders van het toegangsverbod te detecteren. De procedure is gelijkaardig aan die van de stadiumverboden zoals vervat in de Voetbalwet.<sup>10</sup>

Het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) vermeldt verschillende voorbehouden in die zin in haar advies van 2023.<sup>11</sup> Het COC stelt verder dat er sprake zou zijn van een 'indringende politionele gegevensverwerking van repressieve aard' met een actieve participatie van private of semipublieke instellingen. Unia wijst op het gevaar van willekeur en discriminerende politionele profilering bij het toepassen van dergelijk systeem.

---

<sup>10</sup> Artikel 45 van de Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden

<sup>11</sup> Advies betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen (DOC 55 2827/001), p.6, te raadplegen op: <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-regelgeving>

### 3.3 Politiecontroles op de recreatiegebieden en daarbuiten

Er wordt vaak beroep gedaan op politiediensten om de veiligheid binnen recreatiegebieden te waarborgen en om over de openbare orde te waken. Zij hebben een belangrijke rol bij het beheer van de openbare ruimte, de handhaving van de openbare orde en tussenkomen bij incidenten. Zij maken hierbij onder meer gebruik van identiteitscontroles. Deze controles vinden niet enkel plaats op het terrein van de recreatiegebieden zelf, maar ook in de omgeving daarrond en soms zelfs al in treinstations en op bussen.

Dergelijke politionele acties creëren een bepaald risico op discriminerende profilering. Discriminerende profilering en politieoptredens gebaseerd op stereotypes kunnen discriminatie uitmaken, hetgeen verboden is (zie ook eerder).

#### 3.3.1 Kader

Er is sprake van discriminerende profilering wanneer de politie zich baseert op één of meer kenmerken uit de Antidiscriminatie- en Antiracismewet bij het controleren, surveilleren of onderzoeken zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.

Discriminerende profilering wordt op heden door de wet niet expliciet omschreven. Er zijn echter wel juridische bronnen om op terug te vallen:

- Wet op het politieambt: kader voor identiteitscontroles (art. 34) en andere politionele maatregelen.
- Verbod op discriminatie en partijdigheid voor politieambtenaren (art. 24 van de deontologische code van de politiediensten);
- Strafbaarstelling van discriminatie door politieambtenaren tijdens het uitoefenen van de functie wegens een van de beschermde kenmerken (huidskleur, nationaliteit, godsdienst, afkomst, leeftijd ...) (art. 23 van de Antiracismewet (1981) en art. 23 van de Antidiscriminatiewet (2007));
- Algemeen discriminatieverbod (art. 12 van de Antiracismewet (1981) en art. 14 van de Antidiscriminatiewet (2007));
- Tal van internationale verdragen verbieden discriminatie op basis van zogenaamd ras, huidskleur, afstamming, nationale herkomst, geloof, leeftijd, etc. Zeker het Europees Verdrag voor de Rechten van Mensen, samen gelezen met de rechtspraak van het Straatsburgs Hof en buitenlandse hoven en rechtbanken die zich baseren op het EVRM, is interessant op vlak van etnische profileren.

Dit relatief algemene juridische kader dient eventueel te worden aangevuld met het handelingskader 'Professioneel profileren'<sup>12</sup>, dat in verschillende politiezones al werd uitgerold. Het handelingskader biedt enkele basisprincipes en handvaten bij het uitvoeren van identiteitscontroles en fouilles en staat stil bij de grote impact die dergelijke tussenkomsten kunnen hebben op het individu. De betrachting van dit kader is dat deze interventies op een professionele manier gebeuren zodat het vertrouwen van de burger in de politie vergroot.

Momenteel zijn er vijf zones (Gent, Antwerpen, Mechelen-Willebroek Brussel-Noord en de federale politie) die een dergelijk handelingskader hanteren. Binnen deze zones bestaan er verschillen in de mate waarin de medewerkers zijn opgeleid in en vertrouwd zijn met de principes die hierin zijn uitgewerkt.

In de toekomst wordt dit handelingskader verder uitgewerkt en opgenomen in een algemeen kader voor alle politiediensten. Uiteraard is het hiernaast van belang om politieambtenaren vertrouwd te maken met de principes achter het professioneel profileren en met het vermijden van discriminerende profilering in de praktijk.

---

<sup>12</sup> Het handelingskader van de federale politie is te raadplegen op [Handelingskader professioneel profileren.pdf \(politie.be\)](#). Er zijn bepaalde verschillen -weliswaar minimaal- tussen de handelingskaders van de verschillende politiezones



### 3.3.2 Enkele aandachtspunten bij het uitvoeren van identiteitscontroles

#### Controles omwille van objectieve redenen

Art. 34, §1 WPA bepaalt de redenen op basis waarvan politiediensten een identiteitscontrole mogen uitvoeren. Hoewel die redenen enigszins vaag zijn omschreven en dit op gespannen voet staat met de legaliteit en voorspelbaarheid, is het duidelijk dat er een objectieve reden moet aanwezig zijn om te kunnen overgaan tot een identiteitscontrole.

De beslissing om tot een controle over te gaan móet volgens de wet zijn gebaseerd op gedragingen, materiële aanwijzingen of omstandigheden van plaats en tijd en leiden tot de conclusie dat er redelijke gronden zijn om te denken dat de persoon wordt opgespoord, dat hij heeft gepoogd of zich voorbereidt om een misdrijf te plegen of dat hij de openbare orde zou kunnen verstoren of heeft verstoord. Deze bepaling voorziet ook identiteitscontroles wanneer er sprake is van vrijheidsberoving of strafbare feiten. Wanneer dergelijke aanwijzingen of omstandigheden niet aanwezig zijn, is een controle niet wettig. Indien deze zijn gebaseerd op één of meerdere beschermde kenmerken kan er sprake zijn van discriminerende profilering en wanneer er een onvoldoende rechtvaardiging is, gaat het over directe discriminatie.

Zoals in het handelingskader (zie 3.3.1) wordt uitgelegd, draagt het toelichten van de reden van de controle bij tot het begrip en medewerking. Een dergelijke toelichting verkleint ook de kans dat de controle als discriminerend ervaren wordt. Het is aan te raden om spontaan en proactief de redenen van de controle toe te lichten.

Er moet immers de mogelijkheid worden geboden zijn identiteit te bewijzen op eender welke wijze. Hierbij dienen de eerdere opmerkingen over de mogelijke andere identiteitsdocumenten ook in acht te worden genomen (zie 3.1.4). Het controleren van andere documenten of stukken die niet bijdragen tot de vaststelling van de identiteit (vb. controle tickets, reservatiebewijs) of het nemen van foto's vormen bovendien geen onderdeel van een identiteitscontrole.

#### Systematische identiteitscontroles

Art. 34, §3 WPA voorziet dat om de openbare veiligheid te handhaven (...), de overheden van bestuurlijke politie, binnen de perken van hun bevoegdheden, identiteitscontroles kunnen voorschrijven, uit te voeren door de politiediensten in de omstandigheden die deze overheden bepalen. Op deze manier kunnen de bestuurlijke overheden dus voorschrijven dat er identiteitscontroles mogen gebeuren buiten de situaties zoals vermeld in art. 34, §1 WPA.

Identiteitscontroles worden in principe én a priori niet systematisch uitgevoerd. Slechts in bepaalde gevallen wanneer er duidelijk incidenten te vrezen zijn of wanneer bepaalde plaatsen bedreigd worden, zijn algemene identiteitscontroles te verantwoorden in het licht van de openbare veiligheid. Het gaat dan over systematische identiteitscontroles om bijzondere gebeurtenissen of bijzondere plaatsen.<sup>13</sup>

Het is belangrijk dat deze omstandigheden voldoende duidelijk en precies door de bestuurlijke overheden worden omschreven in o.a. tijd en ruimte. Op die manier blijft het storende karakter beperkt en is de maatregel zo proportioneel mogelijk. Bovendien is de enige mogelijke doelstelling die deze maatregel kan motiveren het handhaven van de openbare veiligheid<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Wetsontwerp Wet op het Politieambt, *Parl. St.* 1990-91 1637, p. 91; zie ook Omzendbrief 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992

<sup>14</sup> W. BRUGGEMAN, "Identiteitscontrole" in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, 15 / 01 - 15 / 18 (24 p.): "Openbare veiligheid, een component van de openbare orde, is een moeilijk te definiëren begrip. Volgens Dembour is er veiligheid wanneer geen ongelukken of zelfs geen risico's voor ongelukken aan personen of aan hun goederen kunnen overkomen."

Het risico op discriminerende profilering bestaat omdat er in principe geen duidelijke reden moet zijn om een individu te controleren. Om een mogelijke selectiviteit op basis van huidskleur etniciteit (of andere beschermde kenmerken) te vermijden, lijkt het belangrijk dat iedereen effectief gecontroleerd wordt. Zonder deze garantie bestaat het risico immers dat bepaalde (on)bewust mechanismen, meespelen bij het maken van een selectie.

Net als bij de controles omwille van objectieve redenen dienen deze systematische identiteitscontroles enkel tot verificatie van identiteit en dienen allerhande identiteitsdocumenten te worden aanvaard (zie eerder).

### **Samenwerking met andere entiteiten**

Zoals in recente omzendbrief van mei 2023 terecht wordt gesteld dient de lokale politie in sommige gevallen de bijstand van de federale politie of van andere zones in te roepen bij het beheer in het kader van recreatiegebieden. Ook is er in sommige gevallen sprake van een samenwerking tussen de lokale politie, de federale politie, waaronder spoorwegpolitie, gemeenschapswachten, Securail en De Lijn bij controles in stations en op bussen. Voor al deze ambtenaren geldt het discriminatieverbod (art. 23 van Antidiscriminatie- en Racismewet).

Bij deze samenwerking moet de 'chain of command' helder zijn opdat dat de instructies van de bestuurlijke overheden precies zijn en nauwgezet kunnen worden opgevolgd. Een gemeenschappelijk plan van aanpak én een samenwerkingsprotocol, zoals gesuggereerd in de omzendbrief kunnen hiertoe bijdragen.

### **Overige interventies**

Uiteraard zijn identiteitscontroles niet de enige mogelijkheden voor politiediensten om tussen te komen. De Wet op het politieambt voorziet nog tal van andere mogelijkheden zoals fouilleringen, inbeslagnames, aanhoudingen, gebruik van dwangmiddelen, etc. Unia wijst erop dat ook voor deze maatregelen het discriminatieverbod geldt. Bovendien kunnen enkel de middelen die voorzien zijn door de wetgeving én volgens de voorziene voorwaarden worden gebruikt. Maatregelen die niet door wet worden voorzien of maatregelen die niet conform de wettelijke voorwaarden worden uitgevoerd <sup>15</sup>, zijn uiteraard niet toegelaten.

## **3.4 Trajecten van en naar de recreatiegebieden**

In het hoogseizoen is het vaak erg druk op het openbaar vervoer richting de recreatiegebieden. Om een gespannen sfeer of incidenten zo veel mogelijk te vermijden, is het aangeraden om de weg naar de recreatiegebieden actief te 'beheren' en zo veel mogelijk vervoersmogelijkheden aan te bieden. Er bestaan verschillende vervoersopties (bv. naast bussen ook deelfietsen, deelsteps, bewegwijzering voor een route te voet, etc.) om een flessenhalseffect te vermijden.

Ook in de stations kan ontradend en duidelijk gecommuniceerd worden over het bereiken van een eventuele maximumcapaciteit van de domeinen.<sup>16</sup> Gelet op het risico op incidenten is een sterke samenwerking tussen de openbare vervoersmaatschappijen (o.a. De Lijn, MIVB, NMBS,...), de politie en de steden/gemeentes of uitbaters van recreatiegebieden van groot belang. Het afsluiten van een samenwerkingsprotocol, zoals de omzendbrief suggereert, is aangewezen.

---

<sup>15</sup> Zoals het zonder duidelijke reden nemen van foto's van individuen, verbieden om van de bus of trein af te stappen, of verplichten op een trein of bus te stappen.

<sup>16</sup> Zoals de bezoekersbarometer die wordt gesuggereerd in de Omzendbrief van 17 mei 2023.

## 4 Conclusie

Overlast in recreatiegebieden is een jaarlijks terugkerend probleem. De lokale uitvoerende macht en de politie worden geconfronteerd met grote uitdagingen om de orde en veiligheid te waarborgen op zowel het domein van de recreatiegebieden zelf als op het traject daarnaartoe. Uitbaters en bestuurlijke overheden proberen het hoofd te bieden aan deze problematiek door maatregelen te nemen die de overlast beperken en de veiligheid van hun personeel te garanderen.

Het recht om zich vrij te bewegen en het recht op een gelijke behandeling zijn fundamentele grondrechten. Alle betrokkenen zijn best waakzaam dat hun maatregelen de antidiscriminatiewetgeving respecteren en proportioneel zijn. In sommige steden is er een groot tekort aan openbaar zwembad, met als gevolg een verhoogde druk op bepaalde recreatiegebieden tijdens het hoogseizoen. Zoals de Omzendbrief voorschrijft, moet er maximaal ingezet worden op preventieve maatregelen. Repressieve maatregelen zijn enkel mogelijk indien duidelijk en objectief aantoonbaar is dat preventieve maatregelen onvoldoende zijn.

Recreatiegebieden ontwikkelen of evalueren bepaalde maatregelen soms aan de hand van het aantal incidenten dat wordt gerapporteerd op het terrein. Besteed hierbij voldoende aandacht aan de manier waarop deze worden gerapporteerd (bv. handmatig in een register door personeelsleden op het terrein) en over welke incidenten het gaat (bv. incidenten beschreven in het reglement van inwendige orde zoals drinken van alcohol). Het gevaar van een willekeurige rapportering en het in rekening nemen van minimale inbreuken is reëel. Dit laatste vormt geen waarheidsgetrouw vertrekpunt voor repressieve maatregelen. De link tussen de aard van de incidenten, de maatregelen en de proportionaliteit ervan moet dus duidelijk zijn.

Unia beveelt aan om als recreatiegebied waakzaam te zijn om geen groepen te stigmatiseren, te viseren of zelfs te discrimineren. Dit is evenzeer het geval voor andere actoren die betrokken, zoals politie en maatschappijen die instaan voor het openbaar vervoer.

Unia heeft in het verleden op een constructieve manier kunnen samenwerken met uitbaters van recreatiegebieden en lokale en politieke overheden en is uiteraard steeds beschikbaar om verder advies en ondersteuning te verlenen.

## 5 Contact Unia

[Thelma.raes@unia.be](mailto:Thelma.raes@unia.be)

[Jan.vanlaer@unia.be](mailto:Jan.vanlaer@unia.be)