

Waarom sanctioneren als het anders kan?

De genese van het Belgisch overlastbeleid doorheen diverse staatshervormingen

Elke Devroe¹

Abstract

Deze bijdrage verbindt het constitutionele gegeven van de diverse staatshervormingen met de genese van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-wet). De invloed hiervan op het (federaal) voorziene overlastdispositief vormt het voorwerp van analyse. De bevoegdheden van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie beperken zich na de staatshervorming van 1988 tot repressie. Daarom worden ook de regionale inspanningen om overlast te beteugelen in de grootsteden in de analyse mee genomen, te samen het overlastbeleid ‘sensu lato’ genoemd. Aan de hand van een empirische studie met 72 diepte-interviews en een analyse van 432 (ook vertrouwelijke) documenten werd een reconstructie van 27 jaar veiligheidsbeleid gemaakt. Deze laat toe de sleutelmomenten in de genese van de GAS-wet te detecteren. De meest belangrijke daarvan bleek wel de staatshervorming van 1988 met belanghebbende gevolgen voor de organisatie van het Belgisch overlastbeleid. Deze bijdrage wordt opgebouwd aan de hand van kernvragen. Ten eerste worden kort de belangrijkste wijzigingen uit de GAS-wet geschetst, en wordt de vraag naar het innovatief karakter beantwoord. Vervolgens komen de problemen van bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten aan bod. Afsluitend wordt ingegaan op de betekenis van een ‘sensu lato’ aanpak, ofwel een ‘inclusief’ overlastbeleid.

1. Inleiding

België kent een federale staat. Voor 1970 kenmerkte België zich als een gedecentraliseerde eenheidsstaat². Vanaf het begin van de 20^e eeuw, gaven decentraliseringstendensen de Belgische unitaire staat vorm. Twee minder ingrijpende staatshervormingen (1970³ en 1980⁴) zetten deze tendens in. In deze staatshervormingen werd, om tegemoet te komen aan culturele verschillen in de verschillende taalregio's, telkens een gedeelte van de nationale bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten afgestaan. Het federaal concept besproken in de staatshervorming van 1988 is echter het belangrijkste, en heeft verregaande gevolgen voor het overlastthema. Het wettelijk instrumentarium voor de beheersing van overlast en lichte vormen van criminaliteit ziet tien jaar na deze hervorming het daglicht (1999). Over het ontstaan van de wet, de genese en de maatschappelijke en politieke context is weinig documentatie beschikbaar: plots zag de wet op de gemeentelijke administratieve sancties⁵ het daglicht. De voorbereidingen en debatten vonden plaats achter gesloten deuren van politici; in de media werd nauwelijks over de voorbereidingen gerapporteerd. De GAS wet moest gestemd worden; er was haast bij. De indieners van de wet vreesden dat als er niet direct een wet zou komen, het hele idee van administratieve afhandeling op het kruispunt tussen de openbare orde en het criminaliteitsdomein, in de

¹ Hoofddocent 'Institute of Security and Global Affairs', Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden, Den Haag en Hoofdredacteur Cahiers Politiestudies.

² Waarbij er onder de centrale staatsinstellingen 'ondergeschikte' besturen werkzaam waren zoals de provincies en de gemeenten.

³ In 1970 werd in de grondwet het bestaan van 4 taalgebieden, van 3 cultuurgemeenschappen en van 3 gewesten ingevoerd.

⁴ Voor het Vlaamse en het Waalse Gewest kwam de gewestvorming pas tot uitvoering door de tweede staatshervorming in 1980.

⁵ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, B.S. 10 juni 1999.

doofpot zou verdwijnen. Het was voor de stakeholders (de socialistische partij) een moment van ‘nu of nooit’. De regeerperiode van ‘lopende zaken’ ving aan op 4 mei 1999. De Raad van State werd verzocht, wegens hoogdringendheid, binnen de drie dagen een advies te geven over het voorontwerp. Dat deze uiterst korte periode bij deze staatsraden niet in goede aarde viel is niet verwonderlijk. In het advies werd letterlijk weergegeven ‘*hoewel de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd is, valt het te betreuren dat de afdeling wetgeving slechts drie dagen heeft om over zulk een belangrijk ontwerp advies uit te brengen*’⁶. Op 3 maart 1999 werd, net voor het afsluiten van de toenmalige regeerperiode, door de toenmalige ministers van Justitie, T. Van Parys en van Binnenlandse Zaken, L. Van den Bossche, het wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties ingediend. Op 10 juni 1999 verscheen de wet in het Belgisch Staatsblad; op 20 juni 1999 werd ze van kracht. De uitvoeringsbesluiten volgden twee jaar later⁷. Vandaag wordt nog steeds hevig gedebatteerd over deze wet en haar motieven. De internetfora bulken van de proteststemmen over een te eenzijdige repressieve benadering van het overlastfenomeen. Naar aanleiding van de vernieuwde GAS-wet⁸ (van kracht op 1 april 2014) wordt de controversie aangescherpt, wanneer diverse instanties verzoekschriften⁹ indienen bij het Grondwettelijk Hof met tot doel de gedeeltelijke of gehele vernietiging van de wet. Het arrest van 23 april 2015 verwierp deze verzoeken, waardoor de wet dus nog steeds wordt toegepast. We vragen ons in deze bijdrage af of de intentie van de wetgever, zowel in 1999, als bij de aanvullende wetten van 2004¹⁰, 2005¹¹ en 2007¹² inderdaad voornamelijk gericht was op repressie (sanctionering middels boetes, sluitingen en verbodsbepalingen) en wat hiervoor de achterliggende motieven waren¹³. Vele auteurs (Cops & Pleysier, 2014; Cops & Put, 2013; Cops, Put & Pleysier, 2012; De Hert & Meerschaut, 2007; Meerschaut, De Hert, Gutwirth en Vander Steene, 2008; De Hert, Meerschaut & Gutwirth, 2008; Pleysier, 2013; Ponsaers, 2007; Verfaillie, Beyens, Blommaert, Meert & Stuyck, 2007; Fret, 2006; Vroman, 2011; Geldof, 2006 en Mary, 2005) noemen de GAS-wet een eng repressieve benadering die, in het bijzonder voor jongeren, stigmatiserend kan werken. De GAS-wet van 1999 (en navolgend) wordt op diverse fora een repressieve opstoot van de federale regering genoemd. De wet wordt in die zin veelal als een alleenstaand gegeven beschouwd. We vragen ons af of de intrinsieke doelstelling van de wetgever er in 1999 (en nadien) uit bestond louter sanctionerend op te treden of dat er wellicht andere factoren een rol speelden bij deze

⁶ Wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, Memorie van Toelichting, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, 3 maart 1999, 2031/1-98/99.

⁷ K.B. van 7 januari 2001 tot vaststelling van de procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, B.S. 2 februari 2001 en Ministeriële Omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, B.S. 23 mei 2001.

⁸ Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, B.S. 1 juli 2013, zie <https://www.besafe.be/criminaliteitspreventie/wetgeving/gas-wet-van-24-juni-2013-betreffende-gemeentelijke-administratieve>

⁹ http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/grondwettelijk_hof_laat_gas_wet_ongemoeid

¹⁰ Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en Nieuwe Gemeentewet (L. Onkelinx), B.S. 25 juni 2004 en Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (L. Onkelinx, P. Dewael, M. Arena), B.S. 23 juli 2004, en Erratum B.S. 29 november 2004.

¹¹ Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – ambtenarenzaken en grootstedenbeleid- gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), ingediend op 11 mei 2005, herhaaldelijk besproken in de inter-kabinetten vergadering van 17 mei 2005 en verschenen in B.S. 29 juli 2005.

¹² Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, B.S. 20 februari 2007. Deze nieuwe wet is in werking getreden op 2 maart 2007 en Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van de gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst voor gemeenschapswachten en tot wijziging van het artikel 119bis van de nieuwe Gemeentewet, B.S. 29 juni 2007.

¹³ De hernieuwde wet van 2013 komt niet uitgebreid in deze bijdrage aan bod, hiervoor kunnen we verwijzen naar Bauwens, et al (2016). De nieuwe GAS-wet: stikstof of zuurstof? *Orde van de Dag*, 73-1.

enge invulling van het overlastbeleid vanuit de federale regering (in het bijzonder de Minister van Binnenlandse Zaken). Wettelijke constitutionele bepalingen beïnvloeden in grote mate gemeentelijk beleid. Om deze vraag te onderzoeken is het noodzakelijk terug te keren in de tijd, tot de periode voor de wet, en een sociaal historische reconstructie te maken van de aanleiding van de wet en de motieven van de stakeholders. Hoe dit gebeurde, wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

2. Methodologie

De resultaten uit deze bijdrage zijn gebaseerd op een analyse van 27 jaar veiligheidsbeleid (1985-2012).met bijzondere aandacht voor de vraag hoe de GASwet als een sociaal fenomenen werd geconstrueerd en toegepast. In dit onderzoek wordt een reconstructie gemaakt van de betekenisstructuur van het onderzoeksonderwerp. We ontleedden de geschiedenis van de totstandkoming van de GASwet voornamelijk door de *drijfveren* en de *motieven* van o.m. de pleitbezorgers -en andere betrokken beleidsmakers- te achterhalen. Het gaat m.a.w. om de reconstructie van een beleidsproces, het doorvoeren van een bepaalde politieke wil, het laten stemmen van de GASwet. Om de drijfveren motieven, achterliggende denkpatronen en ambities van de bevoorrechte getuigen zo objectief mogelijk te achterhalen zijn er slechts enkele methoden geschikt. De 'toegang' tot instanties, informele groepen en belang hebbende politici is immers vereist. Binnen de criminologie is dergelijk onderzoek niet frequent: *'Exposé research of dominant elites and institutions is the exception rather than the rule, but it is alive and well in critical criminology'* (Jupp, Davies & Francis, 2000, p. 242). Rechtstreekse toegang tot sleutelfiguren binnen de politiek en andere beleidsinstanties is vereist, waarbij *'first-hand contact with the subjects of study'* de enige haalbare methode is (Jupp, Davies & Francis, 2000, p. 239). Deze sleutelfiguren zijn immers de *'gate-keepers'* van informatie, zonder hen uitgebreid te zien kan men moeilijk aan cruciale informatie, die nog niet eerder ontsloten werd, geraken. *'Gate-keepers may be defined as those individuals in an organization or another social situation who have the power to grant or withhold access to people or situations for the purposes of research'* (Jupp, Davies & Francis, 2000, p. 239). Het moet gaan om experten die de problematiek niet alleen door en door kennen, maar ook aan cruciale informatieve en/of grijze data kunnen komen. Deze personen persoonlijk spreken en hen overtuigen mee te werken aan het onderzoek is niet steeds even evident, maar wel noodzakelijk. Het lag in onze bedoeling niet alleen de voor de hand liggende percepties te kennen, maar ook diegenen die vaak op het eerste zicht verborgen blijven. *'One of our main aims was to get at the contextual nuance of response and to probe beneath the surface of a response to the reasoning and promises that underlie it'* (Aberbach & Rockman, 2002, p. 674). Op basis van een inventarisatie van veronderstellingen en doelstellingen uit diepte-interviews enerzijds en documentanalyse anderzijds verkregen we inzicht in de minder zichtbare processen achter de schermen van beleidsbepaling. Deze inventarisatie kon niet louter op basis van documenten plaatsvinden. Omdat we ook peilen naar motieven is de zienswijze en de perceptie van de bevoorrechte getuigen van cruciaal belang. Beweegredenen zijn immers niet uitsluitend afleidbaar uit documenten, en cruciale (vaak vertrouwelijke) documenten bekomt men alleen maar door mensen face-to-face te bevragen. Omdat niet de representativiteit centraal stond, maar wel de diepgang van een politieke reconstructie, kozen we voor een *'approach using mainly open-ended questions that allowed the respondents to engage in wide-ranging discussions'* (Aberbach & Rockman, p. 675). Om die reden wordt geopteerd voor een *kwalitatief* onderzoeksdesign, met de *intensieve interviewing* als hoofdmethode. Een dergelijk design laat immers toe sociale processen te bestuderen waarbij de *ervaring* van de betrokken partijen belangrijk is (Mortelmans, 2007). Het gaat bij kwalitatief onderzoek om een wezenlijke *interactionele benadering*, die zich oriënteert op de analyse van interacties met onderzoekssubjecten. Het 'theoretisch archetype' is dat van het 'symbolisch interactionisme', waarbij de onderzoeker op zoek gaat naar de betekenis die individuen geven aan fenomenen en handelingen (Ponsaers, 2008). Aan de hand van diepte-interviews met een open vragenlijst werd de reconstructie opgebouwd. De methode van het 'elite-interview' (Aberbach & Rockman,

2002) wordt toegepast indien uitsluitend experts worden bevestigd. Dit was in dit onderzoek het geval, meer bepaald werden experts gezocht die allen politiek actief waren tijdens de onderzochte periode, en een centrale rol vervulden bij de genese van de GAS-wet. Het gaat hierbij om politici uit de –toenmalige-coalitieregeringen en/of oppositiebanken zoals ministers, ex-ministers, kabinetschefs, kabinetsmedewerkers, parlementsleden die aanwezig waren tijdens het legislatieve proces, auteurs van de wet en van de Memorie van Toelichting, topambtenaren (of ex-) werkzaam in administratieve beleidskringen, experts (of ex-) werkzaam bij het ‘Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten’ (VVSG) en bij de afdeling maatschappelijke integratie Grootstedenbeleid en provinciegouverneurs. Met uitzondering van L. Vandebossche, M. Wathélet en A. Duquesne werden *al* de ministers van Binnenlandse Zaken én Justitie en hun kabinetschefs in de bestudeerde periode geïnterviewd. Niettemin werden ook een aantal experts uit administraties en andere belendende percelen (lobbygroepen, magistratuur) bevestigd die van nabij de besluitvormingsprocessen rond de wet opvolgden. De protagonisten van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties waren voornamelijk de Vlaamse socialisten. Degenen die de wetsontwerpen uitschreven, indienden in Kamer en Senaat, verdedigden en aanpasten waren bovendien –voornamelijk - Vlamingen. In het totaal werden 72 diepte-interviews gehouden¹⁴. De topics die de vragenlijst vormgaven waren de maatschappelijke en politieke context, de beleidsveronderstellingen, de pleitbezorgers, de doelstellingen en de rol van de wetenschap. Alle experts kregen dezelfde vragenlijst op voorhand toegestuurd, het gaat immers om een periode die in de geschiedenis ligt en zo konden ze zich goed voorbereiden. De gemiddelde duurtijd van een gesprek bedroeg 2,5 uur; er werd zolang doorgevraagd tot saturatie was bereikt. Het is geen sinecure tijd vrij te krijgen in drukbezette agenda’s van (ex)ministers en andere hooggeplaatste beleidsmakers. De interviews vonden daarom vaak na de werkuren plaats, op een plaats die voor hen gemakkelijk was, auteur reisde hiervoor door het ganse land. Nadien werden de interviews volledig getranscribeerd en teruggezonden naar de experts met de vraag of alle passages voor mochten worden geciteerd. Geen enkele expert heeft passages geschrapd. Wel werd gevraagd, en dit om zeer verstaanbare politieke redenen, de citaten anoniem weer te geven. De hoeveelheid informatie werd verwerkt per onderzoeksvraag, en tenslotte per vraag uit de vragenlijst, waarbij een goed overzicht werd bekomen per deeltopic. Het viel op dat er geen tegenstrijdige antwoorden opdoken, de bevoorrechte getuigen hadden zich allen goed voorbereid en hun antwoorden ook gestaafd aan de hand van (vaak vertrouwelijke) grijze informatie. De aanleiding, motieven en doelstellingen van de GASwet werden door de verschillende experts, alhoewel in diverse bewoordingen, vrij gelijkaardig beantwoord. Er werden uitsluitend experts die van zeer nabij de genese meemaakten bevestigd, en geen personen die er van veraf naar keken, maar geen deel hadden uitgemaakt van het wetgevend proces.

Bijkomend werd een exhaustieve documentanalyse (N: 432) doorgevoerd van wet voorbereidende en beleidsdocumenten (zowel officiële en vertrouwelijke zgn. ‘grijze’ documentatie) die de wet op de gemeentelijke administratieve sancties vormgaven of die op de een of andere manier belangrijk waren om de reconstructie zo volledig mogelijk te maken. Uit de documentanalyse bleek dat niet alleen bevoorrechte getuigen die binnen federaal verband werkzaam waren in die periode, aangezocht moesten worden. Een bevestiging van bevoorrechte getuigen uit ook regionale overheden drong zich op. Zonder de inbreng in deze problematiek van de regio’s zou slechts een onvolledig beeld verkregen worden van de overlasteraanpak. Na de staatsvorming werden de bevoegdheden over stedelijke problematieken zoals overlast en verloedering immers versnipperd over het federale en het regionale niveau. Uit verdere analyse zou blijken dat de invloed van de regionale overheden op de overlasteraanpak in de steden uitermate belangrijk is en het antwoord op de probleemstelling mede vormt. Een volgende paragraaf

¹⁴ Voor een totaal overzicht van de geïnterviewde bevoorrechte getuigen, hun toenmalige functie en een reconstructie van de opeenvolgende politieke perioden zie Devroe (2012). Zowel alle getranscribeerde interviews als de verbale opnames worden in een archief bewaard.

schetst de resultaten die aan de hand van kernvragen is opgebouwd. Empirische gegevens zoals citaten uit de documenten en de interviews worden aangereikt ter empirische staving.

3. Wat zijn de grootste innovaties en zijn die wel echt vernieuwend?

Als belangrijkste vernieuwingen in het kader van deze bijdrage noemen we enerzijds de bevoegdheid voor de gemeente om zelf administratieve *sancties* op te leggen bij overtreding van de gemeentelijke reglementen (art. 119bis) en anderzijds de uitbreiding van het begrip ‘openbare orde’ naar ‘openbare overlast’¹⁵. Art. 135 van de Nieuwe Gemeentewet vertrouwdde aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten de materiële openbare orde toe en niet de zedelijke orde (morele openbare orde). Daar waar voorheen de burgemeester preventieve bevoegdheden had en kon toezien op naleving van de gemeentelijke verordeningen voegt de GAS-wet een *sanctiemogelijkheid* toe, die daardoor aan de parketten wordt ontnomen. De GAS-wet van 1999 combineert daarmee enerzijds bestuurlijke *maatregelen* (kort: ‘maatregelen burgemeester’ genoemd) en bestuurlijke *sancties*. Zijn deze nu wel echt vernieuwend?

Gemeentelijke sanctioneringsmogelijkheid (art. 119bis)

Echt vernieuwend kan artikel 199bis o.i. niet worden genoemd. Belgische burgemeesters zijn reeds decennia lang bevoegd voor de openbare orde. De zgn. revolutionaire decreten van uit de 18^e eeuw werden in de Nieuwe Gemeentewet geïntegreerd¹⁶, die aangaf dat de gemeenten de algemene opdracht kregen ‘te voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name de openbare zindelijkheid, de openbare gezondheid, de openbare veiligheid en de openbare rust op de openbare wegen en plaatsen en in de openbare gebouwen’ (de klassieke componenten van openbare orde)¹⁷. Sedert de Franse revolutie is de gemeente de bestuurskundige entiteit¹⁸ die verantwoordelijk is voor die openbare orde en rust¹⁹. Dit sluit aan bij de Belgische keuze voor een hoge mate van gemeentelijke autonomie (Devroe, 2013) in de grondwet vastgelegd²⁰. De Gemeentewet van 30 april 1836 zette de gemeentelijke bevoegdheidsstructuur op poten. Dankzij deze wet kregen de gemeenten ruime bevoegdheden en kon alles wat van gemeentelijk belang is geregeld worden via de gemeenteraad. De uitgestrekte bevoegdheden die de burgemeester van oudsher verkreeg, zorgden ervoor dat hij/zij – tesamen met het College van Schepenen- een preventieve aanpak voor openbare orde kon ontwikkelen. Hij kreeg voor deze taak -in de revolutionaire decreten²¹- formeel de algemene *politiebevoegdheid*

¹⁵ Art. 7 wet van 13 mei 1999 stelt dat ‘art. 135, par. 2 wordt aangevuld met het volgende lid (lid 7): ‘het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van overlast’. Punt 7 art. 135 paragraaf 2 toegevoegd door de wet van 13 mei 1999 (B.S. 10 juni 1999).

¹⁶ Meer bepaald in titel II, die handelt over de ‘bevoegdheden’ (art. 117 tot 135) van de burgemeester. De revolutionaire decreten van 1789 en 1790 werden in de Nieuwe Gemeentewet ingevoegd bij de wet van 27 mei 1989 (B.S. 30 mei 1989).

¹⁷ Art. 135 par.2 eerste lid.

¹⁸ Art. 119, 134 en 135 Nieuwe Gemeentewet.

¹⁹ Inbreuken op de openbare rust zijn: ‘vechtpartijen en twisten met volkstoeloop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren’, art. 135 paragraaf 2, tweede lid Ministeriële Omzendbrief 29 mei 1997 over de relatie tussen de burgemeester en de rijkswacht, B.S. 6 juni 1997.

²⁰ Art. 41 Grondwet.

²¹ Meer bepaald in titel II, die handelt over de ‘bevoegdheden’ (art. 117 tot 135) van de burgemeester. De revolutionaire decreten van 1789 en 1790 werden in de Nieuwe Gemeentewet ingevoegd bij de wet van 27 mei 1989 (B.S. 30 mei 1989).

(Renaut, 1999). Sinds 1789 kon de burgemeester tegen allerlei vormen van hinderlijk gedrag in de publieke ruimte politieverordeningen opstellen en er politiestraffen aan koppelen²². De vaststelling van de inbreuken en de uitvoering van ‘bestuurlijke maatregelen burgemeester’ verliep met behulp van de zgn. ‘administratieve’ politie²³. Bevoegdheid om zelf sancties op te leggen wegens inbreuken op gemeentelijke verordeningen had de burgemeester echter nog *niet*. De GAS-wet verschoof de bestraffingsmodaliteit, die voorheen bij het parket lag, naar de persoon die ook verantwoordelijk was voor het ganse voortraject van preventie: de burgemeester. Het opleggen van een ‘bestraffend sluitstuk’ bij overlastproblemen verschoof van de strafrechtelijke partner naar de administratieve partner. De burgemeester werd ‘handelingsbekwaam’. Een door capaciteitsgebrek verloren gegaan dispositief, namelijk de sanctionering bij inbreuken op gemeentelijke verordeningen, werd daarmee opnieuw geïnstalleerd. De zachte preventieve inspanningen van de burgemeester die voor de GAS-wet al werden doorgevoerd, veranderden van aard: een ‘preventie met tanden’ werd mogelijk. De GAS-wet herbevestigt dus o.i. de gemeentelijke handhaving van de openbare orde –die er al van 1830 was- maar nu niet langer uitsluitend bestuurlijk preventief, maar met een bestraffende component (sancties).

Verruiming tot openbare overlast (art. 135)

De vraag of de wetgever de term ‘openbare overlast’ wel expliciet moest toevoegen aan de Nieuwe Gemeentewet om ook dit aspect van openbare orde aan te pakken, kwam tijdens de reconstructie herhaaldelijk aan bod. De wetgever²⁴ wenste de gemeenten wat meer armslag te geven voor het voeren van een lokale veiligheidspolitiek, en hen in de mogelijkheid te stellen ter motivering van een maatregel ‘te verwijzen naar het bestaan van openbare overlast, zonder noodzakelijkerwijs het bewijs van een inbreuk op de materiële orde te moeten leveren’²⁵. Door deze toevoeging werden discussies over het onderscheid tussen ‘morele openbare orde’ en materiële openbare orde’ vermeden²⁶. Erg vernieuwend kan dit echter niet genoemd worden.

²¹ Art. 135 par.2 eerste lid.

²² Dit wordt geconcretiseerd in artikel 199 van de gemeentewet die de gemeente de bevoegdheid verschaft lokaal gebonden politieverordeningen uit te vaardigen, die zij kan laten afdwingen met behulp van bestuurlijke politie en politiestraffen vorderen bij de politierechter.

²³ De administratieve politie is ‘het geheel van opdrachten die krachtens wet worden verleend met het oog op het handhaven van de openbare orde, de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid, en die de bevoegdheid inhouden om overeenkomstig de wet beperkingen op te leggen aan de individuele rechten en vrijheden’, Advies Raad van State over het voorontwerp van wet op de politiefunctie (de wet van 5 aug. 1992 op het politieambt, B.S. 22 december 1992), *Parl. St. Kamer*, 1990-1991, nummer 1637/1, 109.

²⁴ *Parl. St., Kamer*, 1998-1999, nr. 2031/1, p.9: ‘Het gaat dus om gevallen van hinder of schade die men ondervindt als gevolg van bepaalde handelingen. Daarom dat het ontwerp de bevoegdheid van de gemeenten uitbreidt tot het nemen van de nodige maatregelen, inclusief dus het nemen van politieverordeningen, nodig voor het tegengaan van alle vormen van publieke overlast’.

²⁵ Wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, Memorie van Toelichting, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, 3 maart 1999, 2031/1-98/99.

²⁶ *Parl. St. Kamer*, 1998-1999, nr. 2031/1, p. 2-3: “Het is de bedoeling van dit ontwerp deze rechtspraak van de Raad van State voor een gedeelte te ontwijken en de gemeenten wat meer armslag te geven voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek, waartoe zij, meer nog dan vroeger, zullen worden geroepen”.

4. Wat is de invloed van de staatshervorming?

4.1. Binnenlandse Zaken versmalt tot een veiligheidskabinet

De staatshervorming van 1988 hevelde diverse bevoegdheden van het federale naar het regionale beleidsniveau over. Het federale niveau bleef bevoegd voor politie en Justitie (controle en bestraffing); de gewesten werden verantwoordelijk voor de 'fysieke' veiligheid (ruimtelijke ordening en leefmilieu) en de gemeenschappen voor de 'sociale veiligheid' zoals welzijn, onderwijs, integratie en bijstand aan personen. Ook de regio's waren begaan met overlast in de steden maar bleven uitermate waakzaam na de staatshervorming hun bevoegdheden niet te buiten te gaan. Deze pas ingestelde bevoegdheidsverdeling voelde aanvankelijk kunstmatig aan. De bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken werden beperkt tot de openbare ordehandhaving. Als voogdijoverheid kon de Minister uitsluitend nog de bestuurlijke politie blijven aansturen, waardoor de staatshervorming Binnenlandse Zaken op een bijna vanzelfsprekende wijze tot een 'veiligheidsdepartement' versmalde (Van Limbergen, 1995). Volgend citaat illustreert dit duidelijk:

'Aan het veiligheidsbeleid werd voor 1988 - voor de incidenten - niet veel gedaan vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Veiligheid was toen gewoon nog geen belangrijk politiek thema in België. In 1988 - na de staatshervorming - wilde niemand dat departement leiden. Het werd een ministerie van 'oude mannetjes' genoemd. Het was een lege doos geworden, alle bevoegdheden waren door de staatshervorming gedecentraliseerd. Men zei 'dat moet de Vlaamse Regering maar doen'. Maar Tobback heeft dat toen helemaal terug opgevuld. Hij had toen al plannen om de politie in grote mate te hervormen, waarbij de gewesten een grotere rol gingen spelen. Het was pas later dat men gezegd heeft 'we moeten dat toch federaal houden'. Want ook over de provincies of de steden had Binnenlandse Zaken niets meer te zeggen. Het beheer en het bestuur daarvan ging naar de regio's. Wij hebben die impasse proberen te veranderen en toch een veiligheidsbeleid op poten gezet, met aandacht voor zowel veiligheid als openbare orde, de bevoegdheden die we nog over hadden, en daar kadert de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in. Er was een grote nood. We mogen niet onderschatten dat overlastgegevens, problemen van kleine criminaliteit, drugproblemen, inbraken en dergelijke meer zich in die periode op een sterkere manier profileerden'. (Kabinetschef van de Minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback)

Ook de bevoegdheid voor de gemeenten werd naar het regionale niveau overgeheveld²⁷ door de regionalisering van de Nieuwe Gemeentewet²⁸. We vervolledigen met een vermelding van de zgn. Lambermont akkoorden (2001) (Vanhee, 2012) Deze akkoorden gingen nog een stap verder en maakten de gewesten bevoegd voor de ondergeschikte besturen²⁹. Voortaan zijn de gewesten bevoegd door de provinciale en gemeentelijke instellingen (en hun financiering) en niet langer de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze akkoorden zetten de tendens naar decentralisering voort die in 1988 werd

²⁷ We kennen vanaf dan twee verschillende gemeentewetten. Op het Vlaams niveau het 'gemeentedecreet' en op het Waals niveau het 'décret décentralisé de la démocratie locale'.

²⁸ Koninklijk Besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de Gemeentewet onder het opschrift 'Nieuwe Gemeentewet' (B.S. 3 september 1988), bekrachtigd door de wet van 26 mei 1989 (B.S. 30 mei 1989) en voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 24 juni 1988 inzake de nieuwe gemeentewet (M. Verwilghen, A. Duquesne en C. Picque), ingediend op 26.09.2002, door de regering goedgekeurd op 20 december 2002.

²⁹ De wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten wijzigde art. 6, par. 1, VIII, 1° van de bijzondere wet van 8 aug. 1980 tot hervorming van de instellingen.

ingezet. De grote uitzondering hierop zijn de ‘materies van politie’³⁰ die onder bevoegdheid bleven van de federale overheid, in het bijzonder de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.

4.2. Hoe dan toch greep krijgen op de steden vanuit een lege doos?

De Minister van Binnenlandse Zaken wenste, ook na de bevoegdheidsbeperking, toch greep te krijgen op verloedering en vormen van ‘kleine’ criminaliteit in de steden (Devroe, 2010). Zeker na Zwarte Zondag³¹ werd overlast door de socialisten storend genoemd voor de leefomgeving. Overlast werd aanvankelijk als een specifieke vorm van openbare orde gedefinieerd, een materie die tot de bevoegdheid van Binnenlandse Zaken behoorde. Met een louter controlerende en sanctionerende taak nam men echter geen genoegen op Binnenlandse Zaken. Men wenste ook aan de oorzaken te remediëren en vooral in de grootsteden (in de jaren voorafgaand aan de GAS-wet allemaal onder socialistisch burgemeesterschap³²). Na een jarenlange oppositie traden in 1988 de Vlaamse en de Franstalige sociaaldemocraten (socialisten) toe tot een coalitieregering met de Vlaamse en Franstalige christendemocratische partijen. De socialisten waren aan zet en hadden hun programma degelijk voorbereid³³. Ze wensten absoluut een sociale politiek te voeren die de marginaliserende en uitsluitende effecten van de voorbije neoliberale regeringen teniet deed (Devroe, 2003). Hoewel er in België geen rapport, geen regeringsverklaring, commissieverslag of criminaliteitsplan voorhanden was, werd binnen de studiedienst van de Socialistische Partij al jaren gewerkt aan een manifest rond deze problematiek. Het ging om een werk dat vorm kreeg in de studiedienst van de Socialistische Partij (SEVI) en de basis vormde voor het verkiezingsprogramma van de partij. De nadruk lag niet op controle maar op sociale preventie. *‘Een beleid ten aanzien van kleine criminaliteit mag niet enkel symptoom bestrijdend zijn. Het moet een probleemgerichte aanpak hebben, gericht zijn op het voorkomen van kleine criminaliteit en inwerken op de oorzaken daarvan en de achterliggende problemen. Daaruit volgt dat de aanpak van kleine criminaliteit niet in de eerste plaats een zaak is van politie en gerecht. Een zware repressieve aanpak tegen de individuele daders is, bij kleine misdrijven, niet verantwoord. Kleine criminaliteit is tegelijk signaal en schepper van een welzijnsprobleem en tegelijkertijd gevolg en oorzaak van socio-economische problemen. Het antwoord daarop moet in de eerste plaats gezocht worden in preventieve maatregelen van bestuurlijke aard. Een doorgedreven sociale controle kan botsen met de privacy van het individu, en met de vrijheid en zelfstandigheid van jongeren’* (De Witte, 1988, p. 81). Op 14 juli 1999 werd het

³⁰ Dit omvat de definitie van de administratieve politie (art. 135 par. 2), de organisatie van politie geregeld door de Wet op de geïntegreerde politie op 2 niveaus en de wet op het politieambt, de bepalingen Nieuwe Gemeentewet m.b.t. politie, art. 119 Nieuwe Gemeentewet (bevoegdheid om politieverordeningen te maken), art. 119 bis (administratieve boetes) en bevoegdheden burgemeester (133, 134, 134 ter en 1345 quater Nieuwe Gemeentewet), en de brandweer.

³¹ Op 24 november 1991 werd in Antwerpen massaal voor het Vlaams Blok gestemd in de federale verkiezingen (17,7% van de stemmen). Tijdens de federale verkiezingen behaalde het Vlaams Blok 6,6% van de stemmen ofwel 12 van de 212 zetels in het parlement. Om die reden ging die dag de Belgische geschiedenis in als ‘Zwarte Zondag’.

³² In Gent verkregen de socialisten in 1989 de burgemeester sjerp en behouden die top op heden. Charleroi kende vanaf 1977 tot en met 2007 socialistische burgemeesters. Van 2007 tot 2012 nam een Christendemocraat de vlag over. Vanaf 2012 nam een socialistische burgemeester echter de sjerp terug over. Brussel vormde een uitzondering op deze (overwegende) socialistische burgemeester stoel in de grootsteden met een socialistisch burgemeester vanaf 1983, gevolgd door een Christendemocraat gedurende de korte ambtstermijn 1993-1994. Terug een socialist aan zet in 1995, gevolgd door een liberaal tot 2000. Vanaf 2001 zit opnieuw een socialist in de burgemeester stoel en dit tot op heden. In Antwerpen werd een socialistische burgemeester aangesteld in 2003 en dit bleef tien opeenvolgende jaren zo. Pas in 2013 neemt Nieuw Vlaamse Alliantie (NVA) de sjerp over. In Charleroi was voor die periode ook steeds een socialistische burgemeester aan zet, tot op heden.

³³ SEVI rapport, Lode De Witte, Socialistische Partij, 1988.

regeerakkoord afgesloten³⁴ dat voor het eerst een apart hoofdstuk veiligheid uitwerkte. De uitvoering ervan werd bij Binnenlandse Zaken neergelegd, alhoewel dit departement na de staats hervorming echter weinig of geen bevoegdheden meer had. Volgend citaat is illustratief:

‘Waarom die plotse aandacht voor preventie? Ik denk dat dat echt ideologisch was. Dezelfde voedingsbodem was het zgn. “zeewierrapport” - het boekje van Lodewijk De Witte - waarin stond: ‘we moeten iets doen aan die veel voorkomende vormen van criminaliteit’ en dus de socialistische partij van toen wilde geen louter en alleen repressief beleid. Dus we moeten ook dat preventief beleid uitbouwen, en als we dat menen zal je ook een preventief beleid moeten richten op de oorzaken van die criminaliteit, niet alleen symptoombestrijding en dus een sociaal preventief beleid uitbouwen. Maar als je dat zegt overschrijd je als departement je bevoegdheden. Dus men heeft dat in het midden gelaten maar de mogelijkheid overgehouden dat men dat lokaal zou richten dus m.a.w. als men in Antwerpen of in Gent of in Luik een burgemeester had die dat sociaal denken mee droeg, dan zal die dat niet alleen bij de politie hebben neergezet maar zal die een stevige preventiedienst hebben neergezet, zoals in Gent en in Luik, binnen zijn stedelijk bestuur. Als die burgemeester niet die inspiratie had, dan zal die dat anders hebben georganiseerd maar dus m.a.w. de socialisten in de federale regering hebben de kansen geboden. De lokale burgemeesters waren verantwoordelijk en hebben de keuzes gemaakt. Dus men heeft m.a.w. een doos van Pandora opengedaan waar men niet goed wist waar dat eigenlijk naartoe zou springen omdat ze het niet konden richten. Ze hebben wel de kansen geboden. Ik denk dus echt dat het een ideologische keuze was’. (Minister van Binnenlandse Zaken)

4.3. Hoe raakte de integrale visie van Binnenlandse Zaken lokaal?

In 1992 werd - onder impuls van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback - voor het eerst geïnvesteerd in preventie, en dit onder de vorm van zgn. ‘preventiecontracten’³⁵. Omdat de bevoegdheid van Binnenlandse Zaken over gemeenten uiterst beperkt was, was de formule van steden subsidiëren in ruil voor een contract de enige optie om daadwerkelijk greep te krijgen op het stedelijk veiligheidsbeleid. Volgend citaat illustreert dit sprekend:

‘Ik vind dat een heel belangrijke evolutie die nogal typisch is voor ons land die te maken heeft met de communautaire miserie van ons land en met de greep van een federaal departement die maar heel partieel en onvolledig is op de lokale besturen. Want in België bestaat de gemeentelijke autonomie en is de burgemeester (dat is de essentie) verantwoordelijk voor de openbare orde in zijn gemeente. Dus Binnenlandse Zaken kon zich niet substitueren in de gemeente. Men moest wel via contracten werken, en zo pogen een bepaald beleid of minstens een visie ingang te doen vinden. Niets zou zo gemakkelijk geweest zijn dan te zeggen ‘de federale overheid huurt 5.000 gemeenschapswachten in en men stuurt die naar de lokaliteiten en men stuurt die zelf aan’. Maar precies omdat die verantwoordelijkheid voor de openbare orde essentieel gebonden is aan de figuur van de burgemeester, gaat dat niet. De Belgische burgemeester is een emanatie van een verkiezing, dat is een ongelooflijke kracht natuurlijk, voor een lokale democratie vind ik dat een ongelooflijke kracht, maar het maakt wel dat federale beleidsideeën alleen maar kunnen gedijen door contracten’. (Parlementair voor de Socialistische Partij)

De financiering vanuit Binnenlandse Zaken (vanaf 1992) via de federale veiligheid- en preventiecontracten was de *initiator* van het contractprincipe met steden. Tevens fungeerde ze als *hefboom* om de gemeenschappen en de gewesten aan tafel te krijgen in het integrale veiligheidsconcept

³⁴ Regeerakkoord ‘De brug naar de 21^e eeuw’, 14 juli 1999, p. 38.

³⁵ Op 19 juni 1992 keurde de regering de nota ‘Veiligheid van de Burger, Politie en Veiligheid’ goed, en werden de preventiecontracten opgestart.

en ze uit te nodigen mee te investeren. De eerste veiligheidscontracten kenden diverse invalshoeken waarmee de aanzetten voor een geïntegreerd en integraal karakter werden gegeven. Zo had men binnen eenzelfde overeenkomst een politieluik, een luik preventie, een luik justitie en later ook een luik stedelijke vernieuwing (Willekens, 2006). Ter voorbereiding stelden de gemeenten pijnpunten vast en zocht men vanuit diverse invalshoeken naar oplossingen. De meeste onderhandelaars kwamen zelf uit de grootsteden en kenden de problematiek. Een eerste belangrijke financiële injectie ging naar de vijf grootsteden Charleroi, Antwerpen, Luik en Gent en het centrum van Brussel Hoofdstedelijk Gewest (Depovere en Ponsaers, 1998). Binnen de beperkte beleidsruimte van de overheidsfinanciën dergelijke grote sommen voor preventie uitgeven getuigde - volgens sommige bevoorrechte getuigen - van politieke moed (Van Limbergen, 1995). De contracten hadden van bij aanvang een welzijnsgerichte doelstelling. Er werd door Binnenlandse Zaken een globale en geïntegreerde aanpak vooropgesteld die zowel de veiligheid, de mobiliteit, de huisvesting en het versterken van het economisch en sociaal weefsel zou omvatten. Er moesten dwarsverbindingen gelegd worden met concrete invulling van de veiligheids- en preventiecontracten. De meeste preventiewerkers waren immers werkzaam vanuit het oogpunt van welzijnsbevordering en die insteek wenste Binnenlandse Zaken te behouden. Dit was geen gemakkelijke opdracht, die dan ook niet steeds in dank werd afgenomen door de gemeenschappen en de gewesten. Volgend citaat schetst de intenties van de minister van Binnenlandse Zaken in die periode:

Begin van de jaren '90 zien we de oprichting van het Vast Secretariaat voor de Preventie (VSPP). Dit secretariaat was volledig onafhankelijk en richtte zijn acties vooral op preventie. Niet op de primaire preventie, maar op de preventie van criminaliteit met een innovatief kantje. Een aanpak die vanaf het begin op weerstand stuitte van een groot aantal instanties, de sociale wereld, al de instanties die van de Gemeenschappen en de Gewesten afhangen en zeker de Franstalige gemeenschap die zeggen: deze nieuwe aanpak, met jongeren enz. werken vanuit een preventief oogpunt, is een bevoegdheid van de Gemeenschappen. Terwijl de visie van Binnenlandse Zaken was: 'als we daar iets aan doen, verminderen we het risico op criminaliteit'. Het vernieuwende bestond er in de band te leggen tussen preventief werk en omgaan met criminaliteit. Dit gebeurde nog nooit voordien op het kabinet of in de administratie van Binnenlandse Zaken. Deze aanpak zou toch wel de bestaande evenwichten (bevoegdheidsverdelingen) door elkaar schudden'. (Directeur Vast Sekretariaat voor het Preventiebeleid³⁶)

De veiligheid- en preventiecontracten werden volgens de bevoorrechte getuigen impliciet door Binnenlandse Zaken gecreëerd als een soort antidotum voor een repressief beleid. Volgend citaat illustreert dit:

'Hetgeen uitermate belangrijk is geweest in ons land begin jaren '90 is de totstandkoming van de preventie- en veiligheidscontracten. Men heeft daar terug een antidotum gecreëerd voor een puur repressief beleid in criminaliteitsdenken. Men keerde terug naar preventie, de bestuurlijke opdracht van voorheen, administratief vanuit politieel oogpunt. Binnenlandse Zaken heeft dat gepromoot als geen enkel ander departement. Omdat Binnenlandse Zaken na de staats hervorming op dat moment een belangrijke sturing had en bevoegdheid had over politiebeleid. En niet toevalligerwijs waren socialisten in de regering socialisten op dat departement van Binnenlandse Zaken. En socialisten hebben in die periode die preventie- en veiligheidscontracten zo geconcipieerd dat ze eigenlijk in heel nauwe mate aansloten op het sociaal preventief beleid, het wegnemen van oorzaken maar tegelijkertijd ook het preventiedenken binnen de politie stimuleerden. In die periode vanaf het ontstaan van de contracten zag je dat er preventiediensten werden uitgebouwd zowel binnen de politie als erbuiten onder stedelijk beleid. En dat waren keuzes die

³⁶ Koninklijk besluit betreffende het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid, 16 mei 1994, B.S 14 juli 1994.

lokaal werden gemaakt. Waar leggen we nu welk accent en wie doet er hier wat? Dat is iets dat ongetwijfeld heel sterk is geweest en dat volgens mij ook een antidotum was ten aanzien van het puur repressief optreden. En dus ook iets proberen te doen aan die veel voorkomende vormen van criminaliteit maar die proberen te voorkomen in plaats van te bestraffen. (Kabinetsmedewerker Minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback)

Ondertussen was men binnen de Vlaamse Gemeenschap druk doende zijn nieuwe bevoegdheden invulling te geven.

5. Speelt Vlaanderen ook een rol in de steden?

Ook Vlaanderen stortte zich op de steden. In 1995 wordt voor het eerst een ‘Minister van de stad’ gecreëerd³⁷. Het onveiligheidsprobleem werd zowel door de federale overheid (criminaliteit en onveiligheid) als de regionale overheid als dusdanig benoemd. Vanuit Vlaamse hoek werd immers ook ‘criminaliteit’ als probleem benoemd: *‘De problemen van de steden en hun achtergestelde buurten zijn problemen van concentratie: de geconcentreerde armoede, werkloosheid, racisme en andere vormen van ongelijkheid, criminaliteit en onveiligheid inbegrepen’* (De Coninck, 1996, p. 2). De doelstellingen van het Vlaams beleid waren duidelijk. Vlaanderen wenste de *‘leefbaarheid in de steden terug te verhogen zodat de steden terug aantrekkelijker zouden worden voor ook kapitaalkrachtige gezinnen’*³⁸. Vanaf 1990 werden voor een aantal gemeenten van het Vlaamse Gewest bijkomende middelen voorzien voor het voeren van een lokaal armoedebeleid³⁹. Dit beleid was gericht op het ontwikkelen van een lokaal kansenbeleid, dat structureel de levensvoorwaarden van kansarmen moest verbeteren (o.a. op het vlak van tewerkstelling, huisvesting, inkomensverwerving, enz...). In het Vlaamse regeerakkoord 1995-1999 werd vervolgens aangekondigd dat beleidsovereenkomsten (convenanten) met de gemeenten zouden gesloten worden op het vlak van het armoedebeleid en een beleid ter bevordering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving⁴⁰. Het gaat hierbij ook om woon-en omgevingskwaliteiten, de kwaliteit van de sociale omgeving (homogeniteit van de inkomens, status, contactmogelijkheden, aanwezigheid van subgroepen,..) en de kenmerken van de fysische omgeving (netheid, verkeersdruk, lawaaihinder,...), probleempunten die naar voren kwamen als storend uit de federale Veiligheidsmonitor, die de onveiligheidsgevoelens in kaart bracht. De Vlaamse overheid werkte in 1996 het eerste strategisch plan ‘stedelijk beleid’ uit⁴¹, dat door de minister van stedenbeleid L. Peeters (SP) in de Vlaamse regering werd ingediend en goedgekeurd⁴². Zoals uit documentanalyse blijkt stonden ongeveer dezelfde doelstellingen voorop als deze die de Minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback voorzag in zijn beleid met de veiligheids- en preventiecontracten. Zelfs criminaliteit - nochtans geen bevoegdheid van Vlaanderen - werd als speerpunt genoemd. *‘Het moet opnieuw goed en veilig leven zijn in Vlaanderen. Verval en verpaupering tasten het maatschappelijk weefsel aan, vormen de voedingsbodem voor sociale uitsluiting, armoede, stijgende criminaliteit, afkeer van de democratie. Men moet beletten dat er geografisch*

³⁷ Vlaamse regeringsnota 1995-1999. Deze Minister was Leo Peeters, Socialistische Partij: Vlaams minister bevoegd voor stedelijk beleid en het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen.

³⁸ Vlaamse regeringsnota 1995-1999.

³⁹ Decreet tot instelling van een Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen, 1990.

⁴⁰ Vlaams Regeerakkoord 1995-1999.

⁴¹ Strategisch plan voor Vlaanderen, doelstellingenrapport: stedelijke problematiek, bepaling van de missie, de strategische doelstellingen en de kritische succesfactoren, Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996, 51 p.

⁴² Deel 1 van de Beleidsbrief L. Peeters, inzake het stedelijk beleid *‘Voor steden en mensen. naar een verbetering van de leef-en omgevingskwaliteit van steden en achtergestelde buurten in Vlaanderen’*, Vlaams parlement, 1995, nr.167/1.

*gescheiden werelden of maatschappelijk uitgesloten ruimten ontstaan*⁴³. Dat de beleidsaccenten van de Vlaamse overheid ook veiligheid omvatten, blijkt uit volgend citaat:

'In onze begeleidende strategische nota hebben we een viertal strategische doelstellingen geformuleerd: de maatschappelijke positie van de wijkbewoners, een evenwichtige kwaliteitszorg van de woonkern, en de aantrekkelijkheid en het samenleven in de achtergestelde wijk bevorderen. Dit gaat dan over de netheid van het private en openbaar domein, de subjectieve en objectieve onveiligheid, multifunctionaliteit van de wijk, harmonische leefbaarheid, afwisseling, vermindering van leegstand, eliminatie van verkrotte woningen, verhogen van de gebruikswaarde, vermindering van de criminaliteit, hogere belevingswaarde van de straten, enz...' (Ex-kabinetsmedewerker Vlaams Minister van Stedenbeleid)

Zoals bleek uit het citaat verliepen de eerste projecten nog niet via contracten, zoals op federaal niveau, maar werd directer gestuurd door de Vlaamse overheid⁴⁴. Nadien, mede door de bestaande autonomie van de gemeenten en het accent op lokale participatie, werd overgestapt op 'convenanten'⁴⁵ en werden de eerste inspanningen overgenomen door het 'Sociaal Impulsfonds', een essentiële hefboom tot het voeren van een stedelijk beleid en een lokaal kansenbeleid (De Coninck, 1996). Dit Fonds moest *'middelen bundelen die enkel kunnen aangewend worden voor specifieke acties die gericht zijn op stedelijk herstel en het verbeteren van de leefkwaliteit in achtergestelde buurten*⁴⁶.

De doelstellingen waren duidelijk: de leefbaarheid in de wijken verbeteren. Volgend citaat gaat daar dieper op in.

'Kijk, in die periode (1996-1997) waren wij volop bezig met het verhogen van de leefbaarheid, ook wel het 'duurzaam herstel' genoemd. Het Vlaams beleid inzake Stedelijke leefbaarheid was echter beperkt, versplinterd en discontinu. De term 'overlast' werd niet door ons gebruikt, omdat dat geen Vlaamse bevoegdheid is, al wilde ons beleid natuurlijk wel iets aan doen aan de oorzaken daarvan. De missie van het stedenbeleid werd samengevat als volgt in onze beleidsnota. 'De verloedering van de leefomgeving, de oprukkende kansarmoede en het gevoel van stijgende onveiligheid zijn fenomenen die het sterkt voelbaar zijn in grote steden en stedelijke gebieden. In de steden moet het opnieuw goed en veilig leven zijn, daarom heeft de Vlaamse regering het herstel van de leef- en omgevingspraktijken, in de meest ruime zin van het woord, tot één van haar topprioriteiten gemaakt. Op vele domeinen zullen gelijktijdig en samenhangend maatregelen worden getroffen om de vitaliteit van de steden te herstellen'. Men wilde aan inclusief beleid doen. Men wilde af van al dat sectorale gedoe en men wilde de integratie tussen de welzijnssectoren, de zachte sectoren, en de meer harde sectoren. Maar we mochten uitsluitend werken binnen de Vlaamse bevoegdheden. Dat betekende dat de harde sectoren van recht, orde en justitie federaal zaten en de Vlaamse overheid er in haar regeringsverklaring over moest waken dat ze niets wilde doen dat eigenlijk bevoegdheid was van het federale. Wij trokken ons dat eigenlijk niet echt aan. We keken naar onze bevoegdheden. Maar conceptueel wisten wij wel dat de politionele bevoegdheid federaal was. De regeringsverklaring heeft dan de opdracht gegeven om de stedelijke vernieuwing tot stand te brengen en dat werd ook in de Septemberverklaring van dat jaar (1996) opgenomen. Men heeft toen ook voor de

⁴³ Het sociaal impulsfonds, een instrument voor het stedelijk beleid, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, D/1996/3241/208, p. 3.

⁴⁴ De steden die in aanmerking kwamen werden aangeduid aan de hand van een 'kansarmoede-index' die werd berekend door de Afdeling Planning en Statistiek van de Vlaamse administratie.

⁴⁵ Een convenant is een ondertekende beleidsovereenkomst tussen de stad en de Vlaamse Overheid op basis van een meerjaren beleidsplan, waarin beide partijen de doelstellingen, de in te zetten middelen en de te hanteren methodieken goedkeuren (De Coninck, 1996).

⁴⁶ Beleidsbrief L. Peeters, minister van Stedenbeleid, 1995, p. 11

eerste maal de term ‘Sociaal Impulsfonds’ ingevoerd’. (Leidinggevend ambtenaar Grootstedenbeleid -beheerder Vlaams Sociaal Impulsfonds).

6. Leidde dit tot bevoegdheidsproblemen?

Uiteraard werd de terreinbezetting door Binnenlandse Zaken met de ontwikkeling van een strak preventiebeleid in de steden door de regio's met argusogen bekeken. De regio's voerden immers hun eigen beleid in de steden zonder overleg met het federale niveau. Om de intensieve preventiepolitiek van de Minister van Binnenlandse Zaken in de steden te rechtvaardigen, was het staatkundig nodig om problemen die zich in de grootstedelijke context voordeden, te benoemen als problemen van 'kleine criminaliteit', waardoor de termen 'achteruitstelling', 'leefbaarheid' of 'maatschappelijke sociale oorzaken' in het discours naar de achtergrond verdwenen. Deze organisatorische reflex viel niet bij alle bevoorrechte getuigen in goede aarde. Het 'integrale veiligheidsdiscours' dat Binnenlandse Zaken lanceerde in de steden, deed de scheidingslijn tussen 'het gerecht' en andere (bestuurlijke) actoren vervagen. De term veiligheid werd uitgebreid naar een veel breder vocabularium van 'duurzaamheid', 'levenskwaliteit', 'leefbaarheid' 'integratie' en 'sociale cohesie'. Alle actoren (stedelijk, regionaal, federaal, gewestelijk) waren volgens de bevoorrechte getuigen⁴⁷ met al deze begrippen tegelijk bezig. Soms was 'veiligheid' de insteek, soms de belendende percelen, hetgeen de transparantie niet ten goede kwam. Vrij snel ontstonden spanningen tussen het federale en het gemeenschapsniveau, hetgeen een eenvormige coherente overlasterpak in de weg stond. Het was vaak totaal niet duidelijk wie nu waarom waarover welke bevoegdheid had, zoals blijkt uit volgend citaat:

'Het probleem is dat men geen macht wil afgeven en geen middelen. Het gaat hem vooral over de macht en het geld bij zichzelf te houden. Wat er gebeurd is met de eerste staatshervorming, is dat er een deel van de middelen naar Vlaanderen is gegaan en de bedoeling was dat er in een tweede beweging een heel pak van die middelen naar de lokale besturen zou gaan. Alleen is dat er nooit van gekomen. Dat zit allemaal in Vlaanderen en men is dat beginnen dicht cementeren. Men heeft wel opdrachten gegeven en men heeft ook die opdrachten doorgestuurd en een beperkt aantal middelen doorgeschoven, maar wel van A tot Z vastgelegd hoe die opdracht dan moest georganiseerd worden. Het gaat hier niet alleen over veiligheid. Een groot probleem nu is dat iedereen zijn stukje kent, bijvoorbeeld veiligheid, ruimtelijke ordening, milieu, ... en niemand een stap achteruit wil zetten. Iedereen kent zijn sector en dat is het grote drama. Iedereen zit in zijn silo. Het probleem geldt niet alleen voor de steden, maar eigenlijk voor alles. Het gaat erover dat je kijkt naar wat er maatschappelijk aan de hand is, wie is er het best geplaatst om dit een oplossing te geven (dat zijn dikwijls de lokale besturen zelf) en dat je dan kijkt wat er vanuit bovenlokaal niveau kan gedaan worden om een aantal herverdelingskwesaties door te voeren en te zorgen dat iedereen wakker blijft'.(Ambtenaar Studiedienst van de Vlaamse Regering)

In Vlaanderen was de oppositie tegen de preventieve politiek vanuit de federale overheid het grootste, zeker nadat in Brussel de Minister van Grootstedenbeleid werd aangesteld. Voor het grootstedenbeleid vormde veiligheid immers ook niet de hoofddoelstelling, maar slechts één van de doelstellingen om tot een 'leefbare stad' te komen. De nadruk lag hier vooral op sociale cohesie. In 2000 werd de wettelijke basis voor een grootstedelijke financiering gelegd⁴⁸. Grootstedenbeleid zou ook met contracten gaan werken met de vijf grootsteden die -naar vorm- erg leken op de Vlaamse SIF-contracten. De Vlaamse Overheid ging er echter van uit dat zij het alleenrecht had om te werken aan de oorzaken van overlast en verloedering in de steden, en dat noch federale departementen als Binnenlandse Zaken en

⁴⁷ Nummers 1,6,9,10,11,12,14,15,16,20,21, 34,36 en 41.

⁴⁸ Wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden in het kader van het stedelijke beleid een financiële bijstand kunnen genieten via contracten Grootstedenbeleid, B.S. 04.08.2000.

Grootstedenbeleid zich daarmee moesten bemoeien. Volgende citaten illustreren de moeilijkheidsgraad om in België, door de constitutionele versnippering, aan geïntegreerd beleid te doen:

‘Het stedenfonds en SIF zijn nooit meegegaan in het hele verhaal. Die hebben hun eigen koers gevaren. Eigenlijk komt alles samen in de gemeente. Dat is echt het kruispunt en daar ligt de kern. Dus Brussel en Wallonië zijn mee gegaan tot in 2001-2002. Met Brussel hebben we eigenlijk nog de meeste contacten want de bevoegdheden veiligheid zitten nog federaal. Wallonië kan zeggen dat dit een communautaire aangelegenheid is, Brussel is dat niet, dat is een gewest. Brussel gaat nog altijd mee, want zij gingen nu hun plannen aanpassen voor de periode van 2011, dus voor vier jaar. Ze wilden meegaan in de tendens’.

‘Veiligheid is geen bevoegdheid voor Vlaanderen, dat is vrij eenvoudig. Er zijn een aantal dingen die je overal zal vinden omdat dat dit sectorale subsidiepotten zijn waar steden en gemeenten een beroep op kunnen doen, mits ze voldoen aan de criteria. Er zijn zo verschillende potten. Alleen zal je bepaalde thema's niet zien. De letterlijke veiligheid zoals Binnenlandse Zaken dat aanpakt, gaan wij niet doen want dat is onze bevoegdheid niet. Het enige wat wel af en toe zal opduiken is de integrale veiligheid waarin wij dan een aantal dingen zullen in doen die we vanuit onze bevoegdheden complementair kunnen doen, zoals de welzijnsgerichte aanpak, die kan vanuit sectorale potten ofwel vanuit het stedenfonds. Wij hebben veel meer geïnvesteerd in leefbaarheid, sociale cohesie, sociaal kapitaal, sociaal weefsel, maar dat konden we ons ook permitteren omdat het repressieve sluitstuk er ook was. Als we er misschien alleen hadden voorgestaan, dan hadden we waarschijnlijk een veel evenwichtiger oefening moeten maken want dat soort repressie is natuurlijk ook een stuk van het continuüm. Er is een moment dat je de jongere moet zeggen: ‘Nu is het genoeg geweest, nu ga je even in de hoek staan, bij manier van spreken, en gaan wij eens bedenken hoe je je nuttig gaat maken in de samenleving’. Daar hebben wij ons nooit moeten mee bezighouden want dat soort apparaat was er. Ik vind wel dat dit apparaat soms te repressief was en zich te weinig geïntegreerd heeft. Dat is op een bepaald moment wel gebeurd met de integrale veiligheidsplannen waar men geprobeerd heeft om de zachte en de harde aanpak in een soort geïntegreerd systeem te steken. Dat was eind jaren negentig. Dit is op een aantal plekken fantastisch gelukt en op een aantal andere plaatsen totaal niet. Soms waren dat dovemansgesprekken op het terrein, die op papier wel geïntegreerd waren’. (Departement Vlaams Minister voor Stedenbeleid)

7. Hoe komt de GAS-wet in de reconstructie?

De volgehouden investering in preventie vanuit Binnenlandse Zaken doet ons besluiten dat de federale socialistische intentie wel degelijk uitging naar een integrale benadering, waarbij de GAS-sanctie een *‘ultimum remedium’* moest blijven. Dit preventiebeleid betekent een belangrijk voortraject voor de latere GAS-wet. De opdrachten van functioneel toezicht (inzetten van menselijke middelen in de publieke ruimte) -die sinds begin jaren '90 een belangrijk deel uit van het preventiebeleid uitmaakten- vormden de kern van het latere overlastbeleid⁴⁹. De hoofddoelstelling van deze inzet was de zichtbaarheid in het straatbeeld verhogen. De GAS-wet werd geconceptualiseerd als ‘stok-achter-de-deur’, uitdrukkelijk bedoeld om het voortraject van tien jaar preventieve inzet van een wettelijk sluitstuk te voorzien, zoals volgend citaat illustreert:

‘De GAS-wet moet duidelijk beschouwd worden als het sluitstuk van het doorgedreven preventiebeleid met de veiligheids- en preventiecontracten die sinds 1990 werden gefinancierd. Zo staat het zelfs in de Memorie van toelichting. Het sanctionerende kan dus niet losgekoppeld worden van het preventieve, beide zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het sociale cohesieproject kenden we al na de staatsvorming bij

⁴⁹ Nota een de Ministerraad voorontwerp van de wet tot instelling van de functie van gemeenschapswachten, 3 december 2006, Minister van Binnenlandse Zaken, 1.

de regio's en het preventieve bij Binnenlandse Zaken en Grootstedenbeleid. Nu hadden we alleen nog het sluitstuk, namelijk de effectieve handhaving, nodig en dat kwam er in de vorm van de GAS-wet. Men had al heel veel preventieve tools uitgebouwd voor de steden met de veiligheids- en preventiecontracten, en de GAS-wet moet gezien worden als het 'ultimum remedium', een sluitstuk daarop. Beweren dat GAS bedoeld was als repressief middel ter verhoging van de controlecultuur is de realiteit vertekenen. Bovendien is elke wet om criminaliteit te beheersen bestraffend (en dus punitief en repressief van aard), maar mag men niet vergeten dat datzelfde departement heel wat inspanningen heeft verricht om dat repressieve te vermijden en louter preventief de steden te faciliteren een preventief en sociaal beleid te voeren'. (Leidinggevend ambtenaar kabinet Binnenlandse Zaken)

Er werd immers al jarenlang een intensief preventiebeleid in de steden gevoerd (met programma's als sociale cohesie en straathoekwerk); het sanctionerende sluitstuk in de steden ontbrak echter. Dit sluitstuk zou volgens de bevoorrechte getuigen uitsluitend mogen ingezet worden indien alle andere inzet faalde, maar - zo werd aangegeven - men moet ook niet te naïef blijven over burgerschap en gedrag in de steden. Er moet af en toe wel eens gesanctioneerd worden, maar uitsluitend als de straf gepaard gaat met een grote inzet voor cohesie. In 1999 werden dus artikelen van de GAS-wet ingevoegd, en dit op gelijkaardige wijze voor Vlaanderen en Wallonië⁵⁰. De socialisten hechtten veel geloof aan de GAS als 'sluitstuk' van de preventieve inspanningen, en dit illustreert het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Door de beschikking over dit sluitstuk zou, volgens hen, nog meer kunnen gewerkt worden aan preventie, met een minder grote vrijblijvendheid voor de dader.

8. Wat betekent de 'sensu stricto' en de 'sensu lato' benadering van overlast?

De term overlastaanpak '*sensu stricto*' is van toepassing bij een beperking tot de *wet* op de gemeentelijke administratieve sancties, en omvat uitsluitend die elementen die in de wet werden voorzien. Het wetgevend dispositief geeft aandacht aan de sanctionering van overlast (de repressie). Het federale beleidsniveau, meer bepaald de Minister van Binnenlandse Zaken, induceerde inderdaad een wet die de gemeenten een instrument bood om (sanctionerend) op te treden tegen overlast, als de (sociale) preventie faalde. Maar is de GAS-wet daarom louter repressief en controlerend? Deze boutade lijkt wel voorbij te gaan aan de constitutionele realiteit, of er alleszins geen rekening mee te willen houden. Uit deze bijdrage blijkt duidelijk dat de toegevoegde artikelen in de Nieuwe Gemeentewet zich beperken tot sanctionering. De reden hiervoor is dat het bevoegdheidspakket van de Minister Binnenlandse Zaken zich na de staats hervorming van 1988 beperkte tot de *handhaving* van openbare orde en overlast (repressie). Andere -meer welzijnsgerichte- benaderingen zouden immers een schending inhouden van de (beperkte) federale bevoegdheid. Deze bijdrage toonde duidelijk aan dat diezelfde Minister van Binnenlandse Zaken wel aan bevoegdheidsoverschrijding deed door ook de welzijn, sociale cohesie en preventie in de steden te bevorderen (middels de preventiecontracten); terwijl het inspelen op mogelijke oorzaken van criminaliteit uitsluitend werd toegewezen aan de gemeenschappen. We besluiten dat zowel het federale als het regionale niveau hun bevoegdheidsdomeinen te buiten gingen.

Dit heeft op zich niet zoveel belang voor het punt dat we wensen te maken. Van cruciaal belang is wel het feit dat de intentie van de protagonisten van de GAS-wet, zoals die empirisch blijkt uit een omstandige analyse van de wetsgenese, er één was van integrale aanpak, waarbij de overlastsanctie slechts als sluitstuk werd beschouwd, als *ultimum remedium* van een breed preventief voortraject. Het kan eerder

⁵⁰ De overlast situeert zich nog steeds op federaal niveau. Aan de artikelen 119 en 119bis "overlast" en de artikelen 134 en 135 "bevoegdheden burgemeester" werd regionaal niet geraakt. Omdat deze artikelen uitspraken doen over de taken van de administratieve politie, blijft het openbare orde domein, politie en overlast gelijkaardig geformuleerd, zowel in het Vlaams gemeentedecreet als in het Waals Decreet.

uitzonderlijk genoemd worden dat, ondanks grove bevoegdheidsoverschrijding, de opeenvolgende Ministers van Binnenlandse Zaken, er toch in slaagden, de visie van integraal beleid (niet alleen bestraffend maar ook welzijnsgericht) ingang te doen vinden in de steden. Niet alleen intenties getuigen hiervan, maar ook daden. Het feit dat in de periode van de genese opeenvolgend ministers van Binnenlandse Zaken regeerden van de socialistische partij, is hier wellicht niet vreemd aan.

Overlastfenomenen zijn echter niet steeds criminele feiten, omschreven in het strafwetboek en dus ondubbelzinnig behorend tot de federale materie. Overlast behelst ook openbare netheid (een bevoegdheid van de gemeenten) of openbaar vervoer en afvalpreventie en -beheer (bevoegdheden van de Gewesten). Het gaat immers vaak over *niet-criminele* overlast, de zgn. 'leefbaarheids- en samenlevingsproblemen'. De '*sensu lato*' benadering werd door bevoorrechte getuigen een 'integrale benadering' genoemd, waarbij het voortraject (preventie, welzijn) steeds moet voorafgaan aan de sanctionering. Voor de staatsvormingen werden, zoals geschetst, de verschillende bevoegdheidsdomeinen die met veiligheid '*sensu lato*' te maken hebben kunstmatig uit elkaar getrokken. Uit documentanalyse blijkt dat de gemeenschappen en gewesten geen vat hebben op de vervolging (parket) en berechting (rechtbank) van de vaststellingen die ze doen in het kader van inbreuken op regionale reglementering⁵¹. Wel kunnen zij inspelen op de veiligheid '*sensu lato*', meer bepaald als het om preventie van openbare orde, netheid, overlast en onveiligheid gaat. In de praktijk lanceerden de gemeenschappen en gewesten allerlei integratie- en sociale cohesieprogramma's die het samenleven tussen diverse bevolkingsgroepen moeten bevorderen, maar die uiteindelijk ook preventief werkzaam zijn ter voorkoming van overlast. Ook gaf Justitie (uitsluitend bevoegd voor repressie) zelf aan dat een '*sensu lato*' benadering van onveiligheidsfenomenen noodzakelijk is. '*Antwoorden op delinquent gedrag door minderjarigen zijn niet alleen repressief. Wil men delinquentie voorkomen, dan moet er een tandje worden bijgestoken bovenop de vele lovenswaardige initiatieven op het vlak van onderwijs, welzijn, communicatie en urbanisatie*⁵²'. Een gans arsenaal aan maatregelen van ondersteuning en hulpverlening, preventie en toezicht flankeren de GAS-sanctionering of gaan hieraan vooraf.

Als we de projecten bestuderen die concreet worden gefinancierd in de steden, ligt de praktijk van overlastpreventie onderling niet zo erg ver uit elkaar. Vlaanderen heeft meer ingezet op infra structurele ingrepen en stadsvernieuwingsprojecten ter preventie van fysische overlast (raadzaam 'fysische verloedering' genoemd in het Vlaams regeerakkoord). De federale doelstellingen (preventie in de steden om de achteruitstelling en de verloedering tegen te gaan) en de regionale doelstellingen (oorzaakbestrijding van achteruitstelling en verloedering) lagen inhoudelijk niet zo ver uit elkaar en waren allebei mede gericht op de preventie van overlast. Of het nu uit federale (stadswachten) dan wel uit Vlaamse (buurtwerker-ambtenaar⁵³, straathoekwerker) fondsen komt - vaak worden gelijkaardige doelstellingen beoogd en op het terrein geconcretiseerd in éénzelfde gemeente.

⁵¹ Zo stelt het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2004-2009: "*Uitdagingen of problemen van mensen in Vlaanderen worden niet, of niet afdoend aangepakt omdat Vlaanderen niet, of niet volledig over bevoegdheden of hefboomen beschikt om een doortastend veiligheids- of handhavingsbeleid te voeren*" en verder "*het Vlaamse Gewest wil bevoegdheid inzake de organisatie, de werking en de inrichting van de politie en Justitie*". www.vlaanderen.be/regeerakkoord, laatst geconsulteerd op 9 februari 2016.

⁵² Beleidsnota Minister van Justitie (2001).

⁵³ '*De buurtwerkers zijn ambtenaren, een stadsambtenaar in het kader van het (federaal) preventieproject en een OCMW maatschappelijk werker (Vlaanderen). voor beide buurtwerken brengt dat een eigen kleur mee. De buurtwerking legt weinig nadruk op de band met het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). Een te sterke associatie lijkt een drempel op te werpen voor spontane contacten rond het buurt- en huiswerk. De buurtwerking die kadert in de preventiewerking op het vlak van veiligheid vermijdt ook daar te zeer de nadruk op te leggen: ook hier is de vrees voor stigmatisering (veiligheid, politie) groot*'. In: 'De buurtwerker-ambtenaar:

Besluit: Kan federalisering bijdragen aan een inclusief beleid?

De reconstructie toont aan dat twee zeer belangrijke interveniërende factoren voor de genese van de overlastwet in de criminologische literatuur veelal worden vergeten (1) de politieke gevolgen van de diverse staatshervormingen en (2) het federaal overheidsbeleid ten aanzien van kleine criminaliteit en overlast voor 1999. De analyse toont aan dat staatshervormingen, die tot grote versnippering leidden op het terrein, ook de nodige *checks and balances* voor de overlastaanpak in de steden garanderen. Door de eigenheid van het fenomeen overlast dat zich op een continuüm situeert van onbeleefdheid (niet strafbaar) naar gemeentelijke overtredingen (sanctioneerbaar middels GAS-wet) naar criminaliteit (strafwetboek) is het zaak dit fenomeen op diverse manieren aan te pakken. De staatshervormingen creëerden niet alleen een kunstmatige boedelscheiding tussen repressie (federaal) en welzijnsgerichte aanpak (regionaal), maar zorgden er ook voor dat beide aspecten blijvend aan bod komen in een lokaal overheidsbeleid. Indien al deze bevoegdheden nationaal zouden gecentraliseerd zijn, zou er in financiële crisis wel eens uitsluitend eenzijdig kunnen worden geopteerd voor het repressief karakter van de boete. Die brengt immers geld in het laatje van de gemeenten. De checks and balances worden maar zichtbaar op lokaal niveau, waar de GAS-wet deel uitmaakt van een *geïntegreerd* stedenbeleid, waarbij diverse andere preventieve en hulpverlenende instrumentaria voorafgaandelijk werden ingezet, en diverse bevoegdheidsdomeinen transversaal doorkruist worden. Voorgaand empirisch onderzoek specifiek in Luik en in Antwerpen (Devroe 2012, 2013) wees uit dat -naast punitieve sanctionering middels de GAS-wet- alternatieve preventieve flankerende maatregelen om overlast te voorkomen een minstens even belangrijke realiteit uitmaakten bij de GAS-toepassing in zowel Antwerpen als Luik (Devroe, 2013). Alle bevoorrechte getuigen waren het hierover eens: de wet op de gemeentelijke administratieve sancties moet slechts als bestraffend *sluitstuk*, een 'ultimum remedium' ingeroepen worden indien de voortrajecten van welzijn en preventie faalden. Het belangrijkste deel van de overlastaanpak situeert zich volgens hen in beleidsdomeinen die *voor* de bestraffing komen. Uiteraard vragen dergelijke maatregelen een grotere financiële inspanning dan de louter controlerende. De vraag rijst dan ook of dit beleid in tijden van economische terugval vol te houden is en zich dit in de toekomst niet zal vertalen in een meer enge éénzijdige bestraffende aanpak. Het blijft zaak erover te waken dat overlastbeleid niet beperkt wordt tot sanctionering ('*sensu stricto*') ten nadele van andere welzijnsgerichte componenten. Zolang België echter nog kan rekenen op ontvoogde gemeenschappen met een sterk uitgebouwd stedenbeleid, is hier geen vrees voor. Het federale en het regionale niveau houden elkaar hier in evenwicht.

Verder lijkt de Belgische constructie nodeloos ingewikkeld. Waarom niet zoals in Groot-Brittannië⁵⁴ de gemeenten verplichten een integraal veiligheidsbeleid door te voeren met aandacht voor preventie, zelfs zonder er een (federale) financiering aan te koppelen? Het zou eenvoudiger hebben gekund. De typisch Belgische institutionele realiteit, waar een groot deel van deze laatste bevoegdheden door de staatshervorming naar de regio's werd overgeheveld en een sterke gemeentelijke autonomie bestaat, maakt 'verplichten' in België echter veel moeilijker (Devroe & Ponsaers, 2013). De politiek verkozen burgemeester en zijn schepenen kregen na de staatshervorming immers een groot aantal bevoegdheden in eigen regie. Hierbij hield de federale wetgever geen enkele speelruimte over om het overlastvraagstuk ook naar eventuele oorzaken aan te pakken. De centrale overheid kon slechts haar visie kenbaar maken, bijkomend investeren in flankerende maatregelen, een *sluitstuk* aan de gemeenten aanbieden en hopen dat dit democratisch zou worden aangewend. Door de volgehouden 'contract'

wijkwerking in Oostende', *Handleiding en ideeën voor buurt-en wijkontwikkeling*, (1996), opdracht van Minister L.Peeters en Minister L.Martens, Vlaamse Overheid, Deel 3, 7, Praktijk 4, 2, Koning Boudewijnstichting.

⁵⁴ Sectie 17 van de Crime and Disorder Act in Groot-Brittannië verplicht gemeenten om 'Crime and Disorder Reduction Partnerships' (CDRP's) aan te gaan (Devroe & Ponsaers, 2009).

politiek, waarbij gemeenten in ‘*sensu lato*’ maatregelen investeren in ruil voor financiering, werd het geloof van de federale regering in een inclusief beleid dat ook de oorzaken van criminaliteit en overlast aanpakt, concreet geïmplementeerd. De regionalisering was ook hier van kapitaal belang. De visie en financiering van de regio’s ten opzichte van de gemeenten (ook via de ‘contract’ politiek), had een cruciale invloed op de concrete invulling van de overlastaanpak in de steden. Dezelfde voorzichtigheid is hier geboden. Alhoewel geen voorwerp van studie in deze bijdrage is het niet ondenkbaar dat de gewijzigde regeringssamenstelling met de hernieuwde GAS-wet (2013) de overlastaanpak op het terrein andere kleur en invulling zal geven in de toekomst.

Bibliografie

- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (2002), Conducting and coding elite interviews, *Political Science and politics*, 35 (4), 673-676.
- Cops, D., Pleysier, S. (2014). De wet op de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-wet). Een korte introductie. *Agora. Tijdschrift Jongerenbegeleiding*, 30 (1), 30-33.
- Cops, D., Put, J. (2013). Editoriaal – Gemeentelijke Administratieve Sancties: ‘wondermiddel’ of ‘gevaar voor de democratie?’ *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* (1), 3-5.
- Cops, D., Put, J., Pleysier, S. (2012). De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid. *Panopticon: Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 33 (6), 552-563.
- De Hert, P., & K. Meerschaut. (2007). De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer. *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie, Lettres persanes*, 10, 95-103.
- De Hert, P., Meerschaut, K & Gutwirth, S. (2008). Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties. *Panopticon, Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 29 (1), 1-10.
- Depovere, K. & Ponsaers, P. (1998). Evaluatie preventiecontracten, Brussel: Politeia.
- Devroe, E. (2003). ‘Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?’ *Orde van de Dag*, 24, 7-32
- Devroe, E. (2010). ‘Overlast voor of door jongeren?’ *Handboek Politiediensten, Katern Integrale veiligheid - Veiligheidsbeleid*, 93, 1-28.
- Devroe, E. (2012). ‘A swelling culture of control. De genese en de toepassing van de wet op de administratieve sancties in België’. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Devroe, E. (2013). ‘Overlastaanpak in de steden Antwerpen en Luik: pleidooi voor een inclusief beleid’, *Handboek politiediensten, Katern Integrale veiligheid – Veiligheidsbeleid*, 108 (199), 213 - 284.
- De Coninck, M. (2006). Lokaal armoedebeleid: context, centrale begrippen en principes, het SIF als instrument. In H. Baert (Ed.), *Concepten voor sturing en planning in het Sociaal Impulsfonds*, (pp. 1-7). Koning Boudewijnstichting.
- Devroe, E. en Ponsaers, P. (2009). Het afdwingbaarheidsvraagstuk bij overlast: een vergelijkend perspectief, *Cahiers Integrale Veiligheid*, 8, 107-133.
- Devroe, E. en Ponsaers, P. (2013) Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie. *Cahiers Politiestudies*, 26, 193-213.
- Fret, L. (2006). Over de overlast aan wantrouwen. Een rondetafelgesprek met Cis Dewaele, Ludo Fret, Dirk Geldof, Geert Inslegers, Tom Meeuws, Paul Pataer, Koen Philippeth, Ludo Serrien, Jan Steyaert, Joz Vanden Eynden, Koen Van Heddeghem, Ankie Vandekerckhove en Lode Walgrave, *Alert*, 32 (1), 26-44.
- Geldof, D. (2006). Welzijn in dienst van veiligheid? *Alert*, 32 (1), 12-24.
- Jupp, V., Davies, P. & Francis, P. (2000) (Eds.). *Doing criminological research*, Sage Publications, London.
- Mary, Ph. (2005). Les figures du risque et de l’insécurité. L’impact sur le contrôle. *Informations sociales*, 126 (6), 16-25.

- Meerschaut, K., De Hert, P., Gutwirth, S. en Vander Steene, A. (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*, brusselsstudies.www3.produweb.be
- Pleysier, S. (2013). Kinderen als 'crash test dummies'. Keerzijde van de lokroep naar vroegtijdige interventie. *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, (3), 252-265.
- Ponsaers, P. (2007). De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie. Over criminalisering en sanctionering van overlast, het privatiseren van de publieke ruimte, het verspreiden van 'vervelende vliegen' en het invoeren van plaatsverboden. In P. Ponsaers & E. Devroe (Eds), *Publieke ruimte* (pp. 53-70), *Cahier integrale veiligheid*, Brussel: Politeia.
- Ponsaers, P. (2008), "Besprekingen: Toezicht houden, over de dynamiek tussen criminaliteit en sociale controle", *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (3), 283-290.
- Renaut, M. H. (1999). Vagabondage et mendicité. Délits périmés, réalité toujours quotidienne. *Revue Pénitentiaire et de droit pénal*, 1, 67.
- Van Hee, D. (2012), De levensloop van een staats Hervorming, een analyse van de bevoegdheidsoverdrachten van 2001, Burger, Bestuur en Beleid, Vandenbroele Academics.
- Van Limbergen, K. (1995). Het veiligheidsbeleid in België. *Wijsgerig perspectief*, 36 (3), 69-74.
- Verfaillie, K., Beyens, K., Blommaert, H., Meert, K. en Stuyck, K. (2007). De 'overlastmythe'. Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen. *Panopticon, Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 3, 6-20.
- Vroman, F. (2011). GAS & Minderjarigen: Gemeenten Omzeilen Rechtswaarborgen. *Tijdschrift Voor Jeugd-En Kinderrecht*, 5, 285-195.
- Willekens, P. (2008). Preventie: van project naar volwaardige schakel in de veiligheidsketen... Een proces van meer dan vijftien jaar. In K. Van Cauwenberghe (Ed.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde* (pp. 289-301), Orde van de Dag, Mechelen: Kluwer.