

Overlastaanpak in de steden Antwerpen en Luik: pleidooi voor een inclusief beleid

Elke Devroe

Universitair hoofddocent Instituut Bestuurskunde, Crisis Security
Master, Universiteit Leiden, campus Den Haag

1.	Inleiding	3
2.	De ‘multi-agency’-aanpak	5
2.1.	Antwerpen	6
2.2.	Luik	19
3.	Gemeenschapswachten	24
3.1.	Antwerpen	24
3.2.	Luik	27
4.	Geen bestraffing zonder zorg	28
5.	De actieve rol voor de burger	34
5.1.	Antwerpen	35
5.2.	Luik	39
6.	De proactieve aanpak	42
6.1.	Antwerpen	42
6.2.	Luik	47
7.	De gemeentelijke reglementen	50
7.1.	Antwerpen	50
7.2.	Luik	54

8.	De overlastprioriteiten	59
8.1.	Antwerpen.	60
8.2.	Luik	63
9.	Besluit	67
10.	Bibliografie	72

Overlastaanpak in de steden Antwerpen en Luik: pleidooi voor een inclusief beleid

1. Inleiding

*toepassing GAS in twee
Belgische steden*

In een vorige bijdrage bespraken we het ontstaan van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties (1999) en de belangrijke invloed daarbij van de staatshervorming. In deze bijdrage bestuderen we de toepassing in twee Belgische steden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt immers dat de overlastproblematiek vooral een stedelijk probleem vormt (Ponsaers & Vander Beken, 2008).

*waarom Antwerpen en
Luik?*

We hebben geopteerd voor de steden Antwerpen en Luik om een aantal redenen. De steden hebben een vergelijkbare grootte naar inwonersaantal en oppervlakte. Beide ondervinden al een aantal jaren een overlastproblematiek en pakken de overlast aan. De wet op de gemeentelijke administratieve sancties werd in Luik benut sinds 2001 en in Antwerpen sinds 2005. In beide steden bestaat voldoende ervaring en werden experts gevonden met een ruime kennis en ervaring over het onderzoeksthema.¹bijlage waarvan sprake in voetnoot, ontbreekt!

bestuurskundig

Verder gaat het bestuurskundig in beide steden om een één zone-gemeente met één burgemeester (van de socialistische partij: SP-PS), één procureur des Konings, één korpschef en één zonale Veiligheidsraad. Beide socialistische burgemeesters (P. Janssens, SP en W. Demeyer, PS) waren tijdens het onderzoek werkzaam in hun

1. Voor een lijst van de personen die werden geïnterviewd: zie bijlage.

tweede ambtstermijn.¹ In Luik werd het veiligheidsbeleid vanaf 1999 ingezet en onverdroten door dezelfde ploeg, ook na de verkiezingen van afgelopen jaar, voortgezet. In Antwerpen was er een wissel van de burgemeestersstoel in 2012 en werd Patrick Janssens vervangen als burgemeester door Bart De Wever (N-VA). De periode na de verkiezingen werd niet meer bestudeerd.

diversiteit van regionale invloeden

Door steden van een verschillende taalrol te bestuderen, kan ook de diversiteit van de regionale invloeden – uitermate belangrijk bij overlast – op de steden een plaats vinden in de analyse. Het onderzoek werd uitgevoerd van 2010 tot 2011; wijzigingen die na de gemeenteraadsverkiezingen werden doorgevoerd, komen dus niet aan bod in deze bijdrage.

sprekende citaten

De lezer zal in de geschetste overlastaanpak wellicht inspiratie vinden om de overlast in eigen stad of gemeente aan te pakken. Bovendien zijn de citaten van de personen die heel nauw betrokken waren bij de overlastaanpak in hun stad sprekend en geven ze goed de concrete realiteit weer. De Franstalige citaten uit Luik werden voor deze bijdrage vertaald naar het Nederlands.

inhoud bijdrage

We gaan in op een aantal specifieke topics die voor elk van de steden werd onderzocht. In de eerste plaats bespreken we de *multi-agency*-aanpak, een aanpak die diverse partners integreert en overlast niet uitsluitend bestraffend aanpakt. Hier bestuderen we de kern van inclusief beleid. De inbedding van gemeenschapswachten (punt 3) en de taken die ze krijgen toegewezen speelt hier ook een belangrijke rol in. Een volgend punt wordt gewijd aan een ander kenmerk van inclusief beleid, namelijk ‘geen bestraffing met een GAS-boete zonder zorg’. We gaan hier dieper op in punt 4. In punt 5 bespreken we de al dan niet actieve rol voor de burger, en bestuderen deze rol voor beide steden. We sluiten af met de proactieve aanpak voor overlast, en bestuderen die ook voor beide steden. Deze bijdrage schetst ook de politiereglementen die in beide steden werden ingesteld en de overlastprioriteiten. We besluiten met een beantwoording van de vraag of de steden bij de implementatie van het overlastbeleid kozen voor een inclusief beleid en geven daarbij gemeenschappelijke punten en verschilpunten weer.

1. In Antwerpen was er een wissel van de burgemeestersstoel in 2012 en werd Patrick Janssens vervangen als burgemeester door Bart De Wever (N-VA).

2. De ‘multi-agency’-aanpak

*inclusief beleid:
samenwerking met andere
partners in lokaal beleid*

We bestudeerden in beide steden het overlastbeleid en vroegen ons af of het om een inclusief beleid ging. Het gaat hierbij om noodzakelijke samenwerking met andere partners in het lokaal beleid, ook wel de *multi-agency*-aanpak genoemd. Dat veronderstelt dat diverse actoren bezig met de bredere overlastthematiek niet langer *naast* elkaar werkzaam zijn, ieder in een gespecificeerd bevoegdheidsveld met muurvaste beschotten, maar met elkaar worden *verbonden*, ook wel het *inclusief* beleid genoemd. De ‘partnerships’ zijn een wezenlijk aspect van de *multi-agency*-benadering die sinds de jaren zeventig zijn intrede deed in Europa (Crawford, 1977).

*globale preventieve
inspanning*

Deze aanpak vraagt een globale preventieve inspanning, uitgevoerd in coördinatie met diverse actoren tegelijk, ingrijpend op verschillende aspecten van het maatschappelijk leven, met het oog op het voorkomen van onveiligheid en onveiligheidsgevoelens (Walgrave, 1994). De diverse strategieën en bijbehorende maatregelen schuiven hierbij als lagen over elkaar heen in een sequentiële volgorde waarbij de sanctionering het ‘ultimum remedium’ is. Letterlijk betekent inclusief beleid:

dat er op vele domeinen tegelijk en samenhangend maatregelen moeten worden getroffen om een kansenbeleid te voeren en de leefbaarheid van de steden en de gemeenten, meer in het bijzonder de achtergestelde buurten, te herstellen.

(De Coninck, 2006: 2)

*inzetten op bestraffing en
sanctionering*

Een exclusief beleid betekent dan: uitsluitend inzetten op bestraffing en sanctionering en oog hebben voor het bredere welzijn van de overlastgever (Devroe, 2013).

*overlastcoördinator als
eerste stap naar ‘multi-
agency’-benadering*

Voordat men in een integrale benadering ging samenwerken in een *multi-agency*-overlastaanpak kenmerkte het stadsbeleid in Antwerpen en Luik zich door een versnippering van projecten en activiteiten, gebrekkige communicatie en coördinatie tussen stadsdiensten, een geringe transparantie over het stadsbeleid naar de burger, competitie tussen de diverse diensten die onder diverse schepenen ressorteerden, gebrek aan eenduidigheid in het beleid, gebrek aan kennis over mogelijke overlastmodaliteiten en hun effecten en gebrek aan beleidsafstemming tussen burgemeester, politie en par-

ket. De aanstelling van een overlastcoördinator,¹ die in beide steden rechtstreeks ressorteerde onder de burgemeester, kan als een eerste stap worden beschouwd naar een *multi-agency*-benadering. Hij of zij had immers de taak de diverse projecten te verbinden, de partners te laten samenwerken en de beleidsneuzen op elkaar af te stemmen. We bespreken voor deze topic even de steden afzonderlijk.

2.1. ANTWERPEN

soortgelijke projecten met hetzelfde doel voor dezelfde doelgroep gefinancierd door verschillende overheden

In Antwerpen werden in 2002 soortgelijke projecten met hetzelfde doel voor dezelfde doelgroep gefinancierd door verschillende overheden, die geen kennis hadden over elkaars project. Dat komt onder andere doordat de Vlaamse overheid in 1992 al resoluut besliste *niet* mee te stappen in de filosofie van de veiligheids- en preventiecontracten, maar een eigen autonome koers wilde varen met eigen projectfinanciering via SIF en Stedenfonds. De versnippering blijkt verder uit documentanalyse:

Van een gemeenschappelijke gedeelde visie is geen sprake. Daarvoor is veiligheid een te geladen begrip. We moeten van de koudwatervrees af. Al is het maar omdat nu al verschillende partners hard en succesvol werken op deeltereinen, vaak op projectbasis, met tijdelijke inzet van mensen en middelen en afhankelijk van de goodwill van enkelen. De coördinatie van het veiligheidsbeleid kan beter. Volgehouden inspanningen blijven uit. Rond een aantal inhoudelijke punten moeten we met de strategische veiligheidspartners de keten sluiten tot een geoliede ketting.²

aanvankelijk geen geïntegreerde beleidsvisie

Er werd aanvankelijk geen geïntegreerde beleidsvisie, die door alle actoren werd gedragen, uitgewerkt. Het volgend citaat illustreert dat:

Het lokale beleid moest zijn plan maar trekken en zelf bottom up bepaalde werkingsmodaliteiten uitvinden. Ik vond dat dus absoluut verkeerd, dat men grote bevoegdheidspakketten is gaan opdelen, want daar is ook de discussie ontstaan naar de homogene bevoegdheidspakketten. Zo werkt het niet. Je kunt niet alles doodleuk

1. Ingesteld door het regeerakkoord van 12 juli 2003, p. 60.

2. Zo stelde de draftversie van de beleidsnota in Antwerpen 'een leefbare stad' in 2002.

opdelen door alles wat sociaal is naar de gemeenschappen te sturen. Het spijt me geweldig, maar als je dan spreekt over een integrale benadering, dan ga je het jezelf toch heel erg moeilijk maken. Wat is het succes van ons lokaal overlastbeleid? Dat er in handen van de burgemeester zeer veel tools zitten die vanuit verschillende bevoegdheidsniveaus bij elkaar komen, dat zit goed in elkaar! Dat zijn homogene bevoegdheidspakketten waarmee je iets kan doen. Van zodra dat je moet beginnen negotiëren om elementair te kunnen werken, dan wordt het moeilijk. Het federale moet het kader creëren, en dat hebben ze gedaan met de GAS. Zij moeten niet meer doen dan dat. Een beleid krijgt altijd gestalte op lokaal niveau. Ik ben nog altijd blij dat ze het politiebeleid niet geregionaliseerd hebben, want dan waren we dood. Dat is er gelukkig uit gehaald. Ons lokaal veiligheidsbeleid steekt goed in elkaar, in elk geval de opbouw ervan. Waarom? Omdat voor een belangrijk gedeelte het voorzieningenapparaat en de middenstroom naar het lokale niveau is gedelegeerd. Dat is de benadering geweest van het regeringsplan van 2000. Als we die lijn blijven door trekken, dan kun je er ook in slagen om – en dat is voor mij dan strafrechtelijk beleid in de brede zin van het woord – er altijd van uit te gaan dat de sociale vangnetten de belangrijkste tool zijn die je in de samenleving hebt om ook de veiligheidsproblematiek in goede banen te houden. En dat blijft steeds vragen om een brede integrale benadering.

*hoop op horizontale
integrale werking*

Ook uit documenten blijkt dat er geen geïntegreerde beleidsvisie, die door alle actoren werd gedragen, werd uitgewerkt in een beleidsplan. Toch hoopte Antwerpen tot een horizontale integrale werking te komen waarbij consultatie en partnership met de bevolking, andere actoren, de publieke en de private sector geen loze begrippen meer zouden zijn.¹ De moeilijkheden van een versnipperd beleid deden zich immers voelen op de werkvloer. Het volgend citaat illustreert dat:

De versnippering op het werkveld was de belangrijkste bekommernis. Veel van de zaken waar onze mensen toen mee bezig waren, waren klachten rond overlast, misnoegdheid, ontevredenheid en schrik, langs de kant van de volwassenen. Maar er waren ook wel opmerkingen over problemen of moeilijkheden in het functio-

1. Draftversie van Stadsplan Veilig, 2002, p. 14.

neren van jongeren door jongeren zelf. We werkten met twee verschillende partners, niet altijd geconsulteerd. Enerzijds werkten we met pleinconsulenten en anderzijds met straathoekwerkers. Die hadden elk hun eigen doelgroep. De plein- en buurtbeheerders focusten zich op de professionals en op de volwassen buurtbewoners. Straathoekwerkers focusten zich op de jongeren. Binnen één dienst werd dat redelijk scherp, omdat je twee typen van werkers kreeg, die met twee typen van groepen werkten die meer dan eens lijnrecht tegenover elkaar stonden op dat kleine terrein waar de overlast zich voordeed. De ene groep was sterk gefocust op 'man, er zijn hier heel veel klachten: geluidsoverlast en dergelijke, waar iets aan gedaan moet worden' en de andere groep zei: 'ja maar, die gasten waarmee ik hier aan de slag moet, die hebben het wel niet zo gemakkelijk. Die zouden bijgestaan moeten worden in het zoeken naar werk, vrijetijdsbesteding... Je kreeg dan twee verschillende polen uitgekristalliseerd. In heel die evolutie gaan die uitgekristalliseerde polen mee bij de stadsfinancierder die zegt 'we moeten ons focussen op overlast'. Tegelijkertijd is de politieke situatie in Antwerpen zo dat er een schepen van veiligheid kwam. Dus alles werd in zekere zin wel in de veiligheidsrichting uitgeduwd. Hoewel 'uitgeduwd' misschien iets te actief is. Alles ging die richting ook vanzelf uit. Het preventiecontract¹ zegt: 'focus veel minder op samenleven, samenlevingsopbouw. Daar heb je het veiligheidscontract niet voor nodig, daar heb je het stedenfonds² voor'. Het beleid zegt: 'ja, goed, we hebben nu een schepen van veiligheid in Antwerpen, maar wat merk je, dat de dienst waar hij mee moet werken wordt aangestuurd door de schepen van sociale zaken, die van een andere politieke partij is. Daartussen zit dan nog de bevoegdheid van de burgemeester voor veiligheid, die toen ook nog niet helemaal duidelijk was. Wij moesten verantwoording afleggen aan twee schepenen. Waar de ene schepen heel veel belang hechtte aan het opbouwende en in dialoog gaan, het samenlevingsgerichte, zei de andere 'we moeten iets aan die overlast doen'. Je zit daar tegelijkertijd met mensen die met jongeren werken, straathoekwerk... altijd heel gevoelige discussies: zijn dat nu hulpverleners of zijn dat jongerenwerkers? Al die discussies samen moeten op een gegeven moment in een beslissing resulteren 'blijven wij hier

-
1. Voor de Nederlandse lezer: dat werd dus gefinancierd door de federale overheid: minister van Binnenlandse Zaken.
 2. Dit fonds werd gespijsd door de Vlaamse overheid, een regio-inspanning dus.

met ons hybride project – want dat was het wel – zitten en blijven we in de vaagheid werken? De theoretische vaagheid dan, want op het terrein ga je daar heel pragmatisch mee om natuurlijk. Blijven we in die vaagheid of gaan we dat scherp stellen en zeggen ‘we gaan het aanbod jongeren en volwassenen scheiden?’ En dan, in 2004 zijn wij naar ‘integrale’ veiligheid gegaan en dan werd het duidelijker, integraler en meer gefocust. Het gedeelte jongeren kwam naar jeugd, wat voordien nog bij sociale zaken zat, en de pleinwerking en buurtregie ging naar integrale veiligheid, waar dan ook de focus meer lag op ‘goed, we gaan hier aan de slag met datgene waar de meeste klachten rond binnenkomen’.

*van tegenstrijdige visies
naar één globale visie?*

Verschillende tegenstrijdige visies (vanuit de hulpverlening, het straathoekwerk, de politie) over de ideologie, de problemen, hun oorzaken, de doelstellingen van de projecten en de aanpak ervan moesten plots samenstromen in één globale visie om overlast aan te pakken. Dat leidde wel tot problemen. Er heersten diverse culturele waarden en werkpraktijken in het veld. Het volgende citaat kan dat illustreren:

In het begin kregen wij enorm veel weerstand van de sociale sector, met ons ‘Stadsplan Veilig’ en ‘Integrale Veiligheid’. Men wou niet met ons samenwerken. Het was dus nogal moeilijk om ons project van de grond te krijgen, ook omdat het ging over persoonsgebonden informatie.¹ De laatste tijd is de mentaliteit wel veranderd, maar in het begin wou men gewoon niet samenwerken omwille van het zgn. ‘beroepsgeheim’, vooral vanuit de hulpverlening en welzijnswerk. Dat leek in Antwerpen wel een ‘heilige koe onderwerp’. Nu kunnen ze wel wat informatie uitwisselen, maar er zijn een paar voorwaarden. Dit is wel een fundamenteel andere invalshoek. Van ‘neen, we kunnen dat niet, naar ‘ja, we kunnen, maar je moet rekening houden dat iedereen toestemming geeft, dat we hetzelfde doel hebben...’ Toen dat wat begon te veranderen, hebben wij vrij snel op de buurtregisseurs ingehaakt. Het idee was in eerste instantie: ‘casemanagement’. Wij organiseren rondetafels waarbij we politie, justitie en hulpverlening rond één tafel brengen en afspraken

-
1. Voor de Nederlandse lezer: waarmee de bevoorrechte getuige bedoelt dat de persoonsgebonden materies door de staats Hervorming naar de regio's werden overgeheveld, waardoor een federaal ingegeven problematiek (veiligheid) die deze materie wenst in te kapselen met argusogen wordt bekeken.

maken, maar dit plan kwam echter te vroeg. Mensen stonden er in 2005 nog niet voor open. Wij hadden ook nog geen echt aanbod, maar het idee was er om op maat beginnen te werken. Je zou kunnen zeggen dat wij toen een stap terug gezet hebben en dat wij toen zelf heel operationeel zijn beginnen te werken. We zijn begonnen met de link met buurtregie en het netwerk om de voeling met de straten en het dagelijks gebeuren te hebben. Ik vond het belangrijk dat daar veldwerkers zaten: zij zijn de eersten die de wijk kennen en problemen met jongeren zien.

doelstelling: versterken van lokale samenwerking

In Antwerpen werd actief ingezet op de doelstelling ‘versterken van de lokale samenwerking’ door het betrekken van alle verschillende partners die gefinancierd werden door diverse bronnen.¹ Dat werd treffend geformuleerd in het stadsplan:

De stad heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in de aanpak van onveiligheid en overlast, maar preventie kan niet zonder evenveel inzet van burgers en bewonersgroepen, de uitbesteding van taken via beheersovereenkomsten met geprefereerde derdenorganisaties en de nodige aandacht voor de bovenlokale bestuursniveaus. Met GAS hebben we een nieuw instrument in handen om het samenleven in de stad te verbeteren. De aangestelde ambtenaren kunnen burgers aanzetten tot meer sociaal gedrag. De inkomsten van de boetes zijn slechts een afgeleide hiervan en in geen geval een doel op zich.²

eerste aanzet tot integratie

Het Antwerpse ‘kernbeleid Veilig’³ gaf een eerste aanzet tot integratie. Het onderbrengen van alle overlastmaatregelen (preventieve, welzijnsbevorderende, handhavende, toezichhoudende en sanctioerende) in één projecteenheid ‘Integrale Veiligheid’ maakte een einde aan de versnipperingsproblemen, zoals het volgende citaat illustreert:

-
1. Federaal (Binnenlandse Zaken, Grootstedenbeleid en Justitie), regionaal (Vlaamse Overheid) en stedelijk.
 2. Stadsplan Veilig, p. 19. Dit stadsplan werd als bijlage gevoegd bij het zonale veiligheidsplan 2005-2008. De eerste versie werd opgemaakt in 2002. Dit plan werd goedgekeurd door het stadsbestuur in het najaar van 2004.
 3. Dat was de voorloper van het bedrijf ‘Samen leven’. Het was een dienst die rechtstreeks ressorteerde onder de burgemeester, waar met een beperkt aantal personeelsleden geprobeerd werd tot een integrale werking voor veiligheid te komen.

De steden hebben ook een eigen beleid. We mogen niet vergeten dat er lokale autonomie bestaat. Met andere woorden: steden voeren met eigen middelen een zelfstandig beleid dat afgesteld is op de plaatselijke noden. Bovendien zijn er nog andere belangrijke actoren, zoals de inwoners en de verschillende economische, socio-culturele actoren. Het creëren van een leefbare stad en van leefbare wijken is geenszins een exclusieve taak van de Vlaamse overheid. De overheid is wel de voornaamste partner. In Antwerpen hebben ze alle versnipperde fondsen vanuit de diverse financierders binnen getrokken. Ze beheren ook de Urban-fondsen, ze gaan ook rechtstreeks onderhandelen met Europa of met de minister van federaal grootstedenbeleid. De gemeenten trekken zich immers niet veel aan van de spanningen die ontstaan zijn door de staatshervorming. Dat zijn toch blijvende spanningen. Zo wil Vlaanderen eigenlijk alles over zijn grondgebied te zeggen hebben, maar de steden weten ook goed dat er nog andere, extra geldstromen zijn vanuit bijvoorbeeld Europa, het federaal niveau enz. Antwerpen is daar zeer handig mee omgegaan.

*moeizaam en langdurig
proces*

De integratie van deze diverse aspecten en diensten was een moeizaam en langdurig proces, dat begon met het bestuursakkoord van 1998 en de installatie van een ‘schepen voor integrale veiligheid’ in 2000. Het volgende citaat geeft wat meer uitleg:

Ik heb heel de evolutie meegemaakt van versnippering naar herstructurering van de stad en het hergroeperen van alle mogelijke diensten en afdelingen van de stad in een beperkt aantal bedrijven. Ik werd toen als hoofd benoemd op de bedrijfseenheid veiligheid. Het kwam er daar eigenlijk op neer dat ik enerzijds een functie had als directeur en op die manier mijn rol waarmaakte in het managementteam van de stad en naar het College toe. Anderzijds was ik ook adviseur en coördinator rond politie en brandweer naar de burgemeester toe. Ik combineerde dus de dubbele functie ‘veiligheidsadviseur’ en ‘directeur veiligheid’; dat was van 1998 tot midden 2003. Mijn functie bestond uit advisering van de burgemeester over veiligheid in al zijn aspecten. Ik was ook contractmanager van het volledige veiligheids- en preventiecontract, en verantwoordelijk voor de rampenplanning. Dat was pionierswerk, dat was de fase van het vorm krijgen van de integrale veiligheid: wat hield dat in? Dat stond toen nog in zijn kinderschoenen. Het hele idee erachter werd bottom up, met de professionals zelf vormgegeven, dat werd niet opgelegd door de burgemeester. In Ant-

werpen is er geen één-op-één relatie. Het departement sociale zaken had zes schepenen die elk bevoegd waren voor een klein stukje van sociale zaken. Toen dat mandaat afgelopen was, werd de stad weer geherstructureerd en dan heeft men 'sociale zaken' en de projecteenheid 'integrale veiligheid' samengevoegd in het nieuwe bedrijf 'kernbeleid Veilig'. Later werd dat de dienst 'Integrale Veiligheid' dat uiteindelijk het bedrijf 'Samen Leven' werd. Maar de pioniersjaren waren niet gemakkelijk.

*twee ambities,
twee doelstellingen*

Het zogenaamde 'stadsplan Veilig' was dé beleidsnota waarin de stadsvisie op papier werd gezet. Dit plan van amper vijftig bladzijden had twee ambities: de dienst 'kernbeleid Veilig' aanzwengelen en de stadsorganisatie stroomlijnen met het oog op de prioriteiten van de zonale veiligheidsraad. De doelstelling was tweeledig: 'de feitelijke en ervaren onveiligheid terugdringen' en 'de openbare overlast terugdringen'.

*driesporenaanpak:
buurt-, doelgroep- en
programmaregie*

Inhoudelijk koos dit plan voor een driesporenaanpak:

- gebiedsgerichte acties in hotspots onder de noemer *buurtregie*;
- de persoonsgerichte aanpak van hotshots onder de noemer *doelgroepregie*;
- en de inzet van stadsbrede, innovatieve instrumenten onder de verzamelterm *programmaregie*.¹

*GAS-wet toepassen en
maatschappelijke overlast
terugdringen*

Het toepassen van de GAS-wet in al zijn (ook preventieve) onderdelen was dé prioritaire doelstelling van het Stadsplan veilig. Maatschappelijke overlast terugdringen was ook een van de grote prioriteiten van het zonale veiligheidsplan.

Maatschappelijke overlast wordt veroorzaakt door een cumulatie van, al dan niet strafbare, gedragingen en maatschappelijke problemen die zich op het knooppunt bevinden van veiligheid en leefbaarheid en die door hun frequentie, intensiteit of ernst de normale draagkracht van wijken en personen overschrijden. Het beleid van de stad zal ter zake worden uitgestippeld door de burgemeester en de bevoegde schepenen. De politie zal op basis van partnership meewerken aan een multidisciplinair veiligheids- en leefbaarheidsbeleid. De politie zal haar bevoegdheden maximaal exploiteren bij de geïntegreerde en integrale aanpak van overlast. Zo kan de

1. Het gaat hier onder meer om cameratoezicht of gemeentelijke administratieve sancties, stadsplan Veilig, p. 18.

*werking inzake sluikstorting als voorbeeld worden gebruikt.*¹

vier actieterreinen Dit plan zat ook op het ‘integrale spoor’ met als derde speerpunt: ‘Politie moet zich integreren en samenwerken met andere actoren in het integrale veiligheidsbeleid, en dit gebaseerd op partnerships’.² Het sociale en het preventieve onderdeel bleven sterk overeen. Het stadsplan opteerde voor vier actieterreinen:

- handhaving en toezicht;
- kwaliteit van fysieke infrastructuur;
- sociale infrastructuur;³
- de kwaliteit en de slagkracht van de hulpverlening (Meeuws, 2006).

overlast preventief benaderen Al deze speerpunten samen moesten ervoor zorgen dat overlast preventief werd benaderd, zodat er ofwel geen sanctionering nodig was ofwel dat de GAS-boete als ‘ultimum remedium’ kon worden ingezet. Dat wordt verder uitgewerkt in het tweede speerpunt.

doelstelling: ‘sociale herovering’ door ‘veiligwerkers’ Op de genoemde actieterreinen werken in Antwerpen een paar honderd ‘veiligwerkers’:⁴ buurtregisseurs en doelgroepregisseurs, straathoekwerkers en outreachers, sanctionerende ambtenaren en buurtbemiddelaars, buurttoezichters en Lijnspotters, pleinanimatoren en huisbezoekers, drughulpverleners en trajectbegeleiders. De doelstelling achter het stadsplan Veilig was: ‘sociale herovering’ durven te doen vanuit een veiligheidsoptiek. ‘Dat betekent preventief waar mogelijk, repressief waar het moet en prepressief, normerend van aard, zonder geoorloofde en toegelaten contacten in de private levenssfeer te schuwen’ (Meeuws, 2006).

projecteenschap ‘integrale veiligheid’ De dienst ‘kernbeleid veilig’ werd omgedoopt tot de projecteenschap ‘integrale veiligheid’, waardoor de *multi-agency*-aanpak een naam kreeg. In dit bedrijf werden aanvankelijk vooral diensten van bestuurlijk toezicht en handhaving geïntegreerd. Toch volgden vrij snel preventieve maatregelen, acties ter bevordering van integratie

1. Zonaal Veiligheidsplan 23 juli 2004, p. 43.

2. Zonaal Veiligheidsplan 23 juli 2004, p. 25.

3. Hiermee wordt bedoeld: ‘de mate waarin voorzieningen het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en participeren aan de samenleving’.

4. Dat is de benaming die het stadsbestuur aan deze groep mensen gaf; niet veiligheidswerkers, maar ‘veiligwerkers’ waarschijnlijk zo genoemd naar het instrument ‘Veilig Mix’.

en sociale cohesie en hulpverlenende acties die ook in deze integrale aanpak werden ondergebracht, zoals het volgende citaat illustreert:

Zo werd ook de OCMW geïntegreerd. Veel van de projecten die we opzetten binnen het spoor 'maatschappelijke ontplooiing' leunen soms heel dicht bij het bedrijf 'Samen Leven' aan, waar het gaat om opvoedingsondersteuning, klantenparticipatie, armoede en doelgroepenbeleid. In 2003 ben ik verhuisd van de functie 'directeur integrale veiligheid' naar het OCMW als 'directeur lokaal sociaal beleid'. Ik kan dus heel goed de beide vergelijken. Het OCMW kent drie grote pijlers, die ook met de stadsdiensten samenwerken. Dat is de pijler gezondheid: een afdeling gemengd OCMW en de stad, zowel naar OCMW-klanten als de bevolking toe, inclusief prostitutie en drugsbeleid. Ten tweede de pijler wonen (hieronder valt een stuk privaat patrimonium, het sociaal wonen en precair wonen (= crisisopvang, nachtopvang, inloopcentrum voor daklozen, huis Sofia voor meisjesstudenten, beschut wonen (voor mensen die vanuit de psychiatrie worden doorverwezen) en ten derde de pijler vrije tijd en maatschappelijke ontplooiing. Dit laatste houdt alles in wat te maken heeft met de participatie van onze klanten en hun gezinnen aan alles wat met sport, cultuur en recreatie te maken heeft. Er zijn dus ongelofelijk veel verbanden tussen de diverse diensten te leggen die zich met deze speerpunten bezig houden. Dit noodzaakt de stad te werken in een integrale benadering.

rationalisatie van het versnipperd veld

Door de rationalisatie van dit versnipperd veld kreeg de burgemeester een zicht op alle aspecten van het beleid. Het budget voor integrale veiligheid bedraagt in Antwerpen 10 miljoen per jaar, dertig procent wordt gefinancierd door de veiligheids- en preventiecontracten, dertig procent komt uit het Grootstedenbeleid, zes procent uit het Globaal Plan Justitie en de overige vierendertig procent uit eigen middelen (Meeuws, 2007). Alle diverse investeringen werden op elkaar afgestemd, ook rekening houdend met de Vlaamse inspanningen Stedenbeleid en Opbouwwerk. Dat is een duidelijke illustratie van de *multi-agency*-aanpak, wat blijkt uit het volgende citaat:

Antwerpen herbergt een uniek project, dus dat moeten we in een andere context zien dan alle andere Vlaamse Steden. Elk project bijvoorbeeld 'Buurt aan de beurt' had een integraal aspect. De burgemeester heeft dan op een bepaald moment het hele arsenaal aan maatregelen, van A tot Z, van de straatveger tot de sanctio-

nerend ambtenaar in lijn gebracht. Iedereen was op elkaar ingespeeld en iedereen is volledig geïntegreerd in het grote project. Ik kan het niet genoeg benadrukken, alle maatregelen zitten nu in één hand. Ik leid de bedrijfseenheid Samen Leven. En daarin zit de afdeling bestuurlijke handhaving uiterst rechts maar daarnaast zit de afdeling stadstoezicht met de buurttoezichters en pandtoezichters. Alles is op elkaar afgestemd. De afdeling sociale interventie zit daar ook in met o.m. doelgroepenregie – hetgeen we nu ons jeugdinterventieteam noemen – en de bemiddelingsdienst. De vrijwillige buurt- en burenbemiddeling die door de minister van Binnenlandse Zaken betaald wordt, vindt daar ook een plaats. Alles hangt met alles samen. We beginnen nooit zomaar aan een actie ‘nu gaan we eens 100 boetes schrijven’, nee, we kijken altijd eerst goed na wat het probleem is, wat er preventief gebeurde, en wat er nog preventief aan kan gebeuren. Wat moet daar aan fysiek maatregelenbeleid gebeuren? En dan pas, als alle andere flankerende maatregelen zijn uitgeput, wegen we af wanneer het moment daar is om effectief sanctionerend in te grijpen.

‘Samen Leven’ omvat bevoegdheidsdomeinen van diverse schepenen

In 2007 werd het nieuwe bestuursakkoord afgeleverd¹ waarbij de projecteenheid ‘Integrale Veiligheid’ werd omgedoopt tot het bedrijf ‘Samen Leven’. Er werd afgestapt van de bevoegdheidsverdeling per schepenen en één bedrijf omvatte de bevoegdheidsdomeinen van diverse schepenen. Dat maakte het mogelijk binnen éénzelfde bedrijf zowel maatregelen van ondersteuning, hulpverlening en welzijn als van toezicht en handhaving te integreren. De contractfinanciering voor de stad Antwerpen groepeerde zowel veiligheidsmaatregelen (financiering door Veiligheids- en Preventiecontract Binnenlandse Zaken) als maatregelen van sociale cohesie (financiering Grootstedenbeleid en Vlaamse Overheid) in dit bedrijf, waarbij specifieke tools werden uitgewerkt om deze integratie dagelijks te beheren.²

1. Bestuursakkoord Antwerpen en negen districten 2007-2012 met als titel ‘T’s stad is van iedereen’.
2. Zo werd het fondsenbeheer van het veiligheids- en preventiecontract overgeheveld naar Vespa, het stadsbedrijf dat verantwoordelijk is voor het programmabeheer van alle andere bovenlokale fondsen. Dat betekent ook dat het personeel dat veldwerk levert bij vzw’s, officieel in dienst is bij de stad, zoals de medewerkers van VPC-projecten arbeidsrechtelijk als werknemers in dienst zijn genomen door die vzw’s. Op die manier vermijdt de stad rechter en partij te zijn bij projectevaluatie. Zo ligt de werkgeversverantwoordelijkheid voortaan bij die organisatie die tegelijk de resultaten op het terrein moet boeken (Meeuws, 2006).

*contracten met het
middenveld*

Contracten (convenants) werden afgesloten met het middenveld waarin afspraken over taken en verwachtingen (output) werden gepreciseerd, wat aansluit bij de *multi-agency*-benadering. De diverse stakeholders moeten daarbij het beleid in de praktijk implementeren waarbij het ‘contract’ met de overheid moet worden gerespecteerd (Dierckx, 2010).¹ Verder zijn er de wijkinformatiekruispunten (WIK), de geïnformatiseerde uitwisseling met de lokale politie, de meldpunten voor overlastproblemen² en andere communicatie-instrumenten.³ De samenwerking met anderen werd nog uitgebreid:

*Het bestuur wil in eerste instantie samenwerken met alle organisaties en verenigingen die elk op hun terrein een onmisbare bijdrage leveren aan een leefbare en aantrekkelijke stad, waar mensen van verschillende afkomst kunnen samenleven.*⁴

*‘multi-agency’-aanpak
concreet gemaakt*

Volgens de bevoorrechte getuigen werd deze *multi-agency*-aanpak concreet gemaakt, zoals het volgende citaat illustreert:

Antwerpen had toen in bepaalde delen van de administratie wel vernieuwing, maar over het algemeen was dat niet vet. Maar dat heeft zich echt helemaal gekeerd. Wat Antwerpen gedaan heeft is de sociale en de repressieve kant samen gezet. Ik heb het daar met burgemeester Patrick Janssens over gehad. Ik vind dat magistraal. Ik vind dat briljant, maar dat gaat ook alleen maar omdat Tom Meeuws op die stoel zit. De dag dat Patrick niet meer op zijn stoel zit en Tom niet meer op de zijne, is die combinatie levensgevaarlijk.

-
1. D. Dierckx, doctor in de politieke en sociale wetenschappen aan het onderzoekscentrum ongelijkheid, armoede, sociale uitsluiting en de stad (OASeS), faculteit politieke en sociale wetenschappen, universiteit Antwerpen, lezing op EU-conferentie ‘Multilevel urban governance’: nieuwe methoden voor een strategie van geïntegreerde stadsontwikkeling op alle bestuursniveaus’, Palais de Congres, organisatie POD Grootstedenbeleid, Luik 2 december 2010.
 2. In Antwerpen werd een centraal meldpunt ingesteld bij het bedrijf Samen Leven, waarbij politie en andere stadsdiensten gecentraliseerd problemen van overlast en de aanpak kunnen melden, via een geïntegreerde informatietoepassing.
 3. In dit kader werden door de bevoorrechte getuigen uit Antwerpen de zogenaamde ‘PISA-vaste onthaalpunten’ vermeld die de coördinatie organiseren tussen de toezichtsfuncties die complementair aan de politie in het straatbeeld aanwezig zijn.
 4. Bestuursakkoord Antwerpen 2007-2012, p. 14.

Gelukkig gaf Patrick aan dat hij dit wist. Ik denk wel dat het juist is wat daar gebeurd is in termen van effectiviteit en efficiëntie. Alleen zijn er heel weinig plekken waar dit zou functioneren omdat je daar ten eerste strategen voor nodig hebt, ten tweede goede tactici en ten derde intelligente mensen die willen en durven praten en discussiëren met elkaar. En dan moet je aan de overkant wel politici staan hebben die dat soort dingen verdragen. De succesfactor is in Antwerpen de combinatie van mensen. In Nederland is daar zelfs onderzoek naar gevoerd en spreekt men van 'good persons combinations'. Men spreekt er al niet meer over 'good practices'. Ik vind dat elke stad voor zichzelf moet kunnen uitmaken hoe ze op de meest adequate manier legitieme doelen – want ze zijn verkozen, er is een bestuursakkoord – gaan realiseren.

wrijvingen Daarmee zijn natuurlijk niet alle wrijvingen tussen de diverse visies vanuit toezicht, controle, handhaving en ondersteuning en hulpverlening weggewerkt, zoals het volgende citaat illustreert:

Nee, dat verliep in het begin nog niet allemaal zo vlot. We werden – zeker in de hulpverlening – vaak met het probleem van wachtlijsten geconfronteerd. Of wij kwamen bij een gezin en hoorden achteraf dat de begeleiding gestopt werd omdat er geen 'probleembesef' is. Dat zijn zo van die algemene termen waar ik op afhaak. Ik ben nogal een tegenstander van de uitsluitingscriteria die de hulpverlening gebruikt: de ouders moeten Nederlands spreken, de jongeren moeten Nederlands spreken. Dit is vaak niet het geval en ik denk dat het welzijnswerk en de hulpverlening daardoor heel veel jongeren en heel veel gezinnen verliezen. Soms gebruiken we tolken van de stad, van de provincie of privétolken. En soms geeft dit nog problemen. In Antwerpen is de drempel, en zeker bij het centrum voor bijzondere jeugdzorg, erg hoog. Je moet een hulpvraag hebben, maar ze ook expliciet zelf stellen! Dus wij komen ook heel vaak bij gezinnen waar er geen hulpvraag of geen probleembesef is. Dan vraag ik me af hoe er probleembesef bij mensen komt? Staan zij 's morgens op en denken: 'ah, nu heb ik een probleem!'? Ik leg dat altijd voor aan hulpverleners: volgens jullie er is geen probleembesef, maar hoe moeten die mensen dat dan krijgen? En eigenlijk heb ik daar nog nooit een antwoord op gehad. Zeker naar diversiteit toe, vind ik dat een heel groot probleem. Mensen uit

Afrika, Afghanistan... die kennen volgens mij het begrip 'hulpvraag' niet eens. Waarom zou je het JAC¹ dan binnenstappen. Jongeren uit Chili of Roemenië kennen dit ook niet en vaak wordt dit gelinkt met een negatieve instelling ten aanzien van de overheid, terwijl het niet zo is. Dit probeer ik al lang aan te geven.

Ook het nieuwe zonale veiligheidsplan van 2008 heeft extra aandacht voor overleg en afstemming met alle partners in de veiligheidsketen.²

weg naar 'integrale werking' met alle ketenpartners consolideren

Concluderend stellen we dat de GAS-wet in Antwerpen vanaf zijn implementatie in 2005 benut werd om de ingeslagen weg naar een 'integrale werking' met alle ketenpartners te consolideren. Hierbij werden diverse versnipperde initiatieven die overlast moesten inperken (van sociale preventie tot toezicht) gekaderd binnen één integrale aanpak. De verschillende deontologische uitgangspunten van diverse diensten mochten, volgens de bevoorrechte getuigen, een 'integrale werking' niet hinderen.

samenwerking moest 'verdiend' worden

Een intensieve samenwerking tussen ketenpartners was een absolute randvoorwaarde voor slagen van de GAS-implementatie.

Uit de operationalisering van de *multi-agency*-aanpak blijkt duidelijk dat Antwerpen aan *sturingskracht* wilde winnen. Een dergelijke *multi-agency*-samenwerking moest in Antwerpen echt 'verdiend' worden, zoals het volgende citaat illustreert:

Er was niet echt één gedeelde visie over integrale veiligheid die was neergeschreven in een beleidsdocument en door alle partners gedeeld werd. We zijn begonnen met projecten heel concreet te maken door een aantal partners rond de tafel te zetten. Resultaten halen en daarmee credibiliteit verdienen was de boodschap. Ja, eens dat je zover bent, lukt dat wel. Vooral ook omdat niet alleen de partners en de instanties maar ook de ouders en de jongere mee zijn. Zij geven na onze huisbezoeken hun toestemming om overleg te organiseren. Ik moet zeggen dat die weerstand redelijk snel gesmolten is. In het begin was het natuurlijk wat onduidelijk. Men keek naar ons omwille van de huisbezoeken en men had schrik dat als ze een naam van een jongere aan ons gaven, dat daags

1. Jongeren Advies Centrum.

2. Zonaal Veiligheidsplan 2008-2012 van 30 september 2008, p. 11.

nadien de politie aan de deur zou staan. We hebben onze eerste dossiers dus nodig gehad om die weerstand en die perceptie wat te doorbreken. In Hoboken hadden we zo een aantal jongeren die brand gesticht hadden in een jeugdlokaal. In eerste instantie wilden de jeugdwerkers die namen niet aan ons doorgeven, maar onder druk van de burgemeester hebben ze het dan toch gedaan en dan hebben wij die jongeren kunnen doorverwijzen naar voetbalclubs, Traject 2 en de jongerencoach die de begeleiding naar onderwijs deed. En dan hadden de andere instanties plots inzicht in wat wij eigenlijk deden. Gevolgd door een aantal succes-cases konden ze zien dat wij het ook niet wilden dat die jongeren in Mol terecht kwamen. En dan is die samenwerking wel beginnen te rollen.

2.2. LUIK

invloed van politie als regisseur van veiligheidsaspect

In Luik werd, door de koers van het Waals Gewest, lange tijd mee gevaren in de filosofie van de veiligheids- en preventiecontracten met cofinanciering en co-ondertekening. Hierdoor was de invloed van politie als regisseur van het veiligheidsaspect groot. Pas in 2008 werd een breuk doorgevoerd met de veiligheids- en preventiecontracten door het sociale-cohesiedecreet.¹

inspiratie voor overlast- en preventieaanpak uit Canada

De inspiratie voor de overlast- en preventieaanpak werd in Luik uit Canada geïmporteerd. In 2001 begon men *hearings* te organiseren met de bevolking, om te horen wat ze van een GAS-aanpak zouden vinden. Een heel beperkt aantal gemeentelijke reglementen werd aangepast en iedereen die een boete zou krijgen werd uitgenodigd om langs te gaan bij de sanctionerend ambtenaar in het stadhuis. Er was niet veel contact met andere diensten. De Angelsaksische wind die de *multi-agency approach* naar Vlaanderen bracht, stopte duidelijk aan de regiogrenzen. De burgemeester heeft uiteraard het gezag over de politie, de regie over de preventiediensten² en de verantwoordelijkheid in vele andere beleidsdomeinen, in samenwerking

1. Décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et les communes de Wallonie, Région Wallone, Waals Gewest, 6 november 2008, *BS* 26 november 2008, zitting 2007-2008, stukken van het Waals Parlement 837, nummers 1 tot 3, Volledig verslag openbare vergadering van 5 november 2008, 2008/204254, 62468-62475.
2. Waarmee die diensten worden bedoeld die werkzaam zijn met financiële middelen van het veiligheids- en preventiecontracten, zoals *renouveau urbain*.

met zijn schepenen. De diensten die echter projecten uitvoeren in opdracht van de regio, leggen aan de regio verantwoording af. De projecten die door Grootstedenbeleid worden gefinancierd zoals de bemiddeling, worden door de stadsdiensten niet echt warm onthaald (*cf. infra*).

*verschillende projecten
verkokerd naast elkaar*

De verschillende projecten, gefinancierd door Binnenlandse Zaken (veiligheids- en preventiecontracten),¹ Grootstedenbeleid (bemiddeling,² straathoekwerk en *cohésion sociale*) en ‘la région Wallone’ (*cohésion sociale*) werden niet in één stadsbedrijf ondergebracht, zoals in Antwerpen. Ze blijven in Luik verkokerd naast elkaar bestaan, elk met hun eigen hiërarchische verticale lijnen naar de financierders en informatieve lijnen naar de overlastmanager. Horizontale communicatielijnen tussen de diensten onderling ontbreken echter. Elke dienst die rond onveiligheid of sociale cohesie werkt, doet dat elk met zijn eigen actoren uit het middenveld,³ elk met hun eigen deontologie, doelstellingen en ideologische visie. De afstemming wordt ‘dossiermatig’ en punctueel geval per geval vericht door de overlastmanager,⁴ een functie die sinds 2000 gefinancierd wordt met federaal overheidsgeld.⁵ Deze overlastmanager ressorteert wel onder de burgemeester en werkt projectmatig. Hij kent de verschillende diensten en projecten en roept ze samen indien bepaalde overlastproblemen om een integrale aanpak vragen. De samenwerking tussen de verschillende diensten per project verloopt meestal vlot. Er wordt een actieplan opgemaakt met de verschillende taken die iedere organisatie heeft beloofd uit te voeren en de follow-up gebeurt door de overlastmanager. Hoewel de projecten en maatregelen niet in één groot stadsbedrijf werden ondergebracht, zoals in Antwerpen, worden ze wel besproken in de gemeenteraad en krijgen ze soms extra financiering vanuit de stadsfondsen.

-
1. Hierbinnen wordt onder meer het project *renouveau urbain* gesubsidieerd, o.a. dankzij cofinanciering van het Waals Gewest.
 2. Grootstedenbeleid financiert ‘des projets participatives de quartiers’ waarbij 150 bemiddelaars (wijkbemiddeling en ouderbemiddeling: *des médiateurs des quartiers* en *des médiateurs parentales* worden tewerkgesteld in de wijken).
 3. *Le champ des acteurs locales et les associations* genoemd.
 4. *Le manager des nuisances public*.
 5. Ingesteld door eerste minister G. Verhofstadt na de moord op Joe Van Holsbeek.

zeer grote klemtoon op hiërarchie en administratieve procedures

De meeste projecten echter kenmerken zich door een financiering door het veiligheids- en preventiecontract en ze worden reeds tien jaar op soortgelijke wijze uitgevoerd binnen de dienst preventie (*prévention ville*). Tijdens onze bezoeken stelden we een zekere routine vast en een zeer grote klemtoon op hiërarchie en administratieve procedures. Een empirische analyse van de overlastaanpak in Luik toont enerzijds wel elementen aan van de ‘sensu lato’-aanpak (er wordt niet alleen sanctionerend opgetreden), maar geeft geen indicaties van de *multi-agency*-aanpak noch van een gestructureerde intense samenwerking tussen diensten.

‘conflictmodel’ aantrekkelijker dan ‘consensusmodel’

De diverse diensten die in het kader van dit proefschrift werden bezocht,¹ hadden nauwelijks kennis van elkaars projecten, werkzaamheden, taken en prioriteiten. De meeste actoren zelf gaven niet de indruk dat dit problematisch zou zijn. Zo gaven de bevoorrechte getuigen te verstaan dat op deze wijze eenieder zijn eigen deontologie en ideologie kon behouden. Het ‘conflictmodel’ werd aantrekkelijker genoemd dan een ‘consensusmodel’ omdat tegengestelde meningen geventileerd kunnen worden en niet moeten passen in een zogenaamde eenheidsworst. Nochtans dacht de federale beleidsmaker daar minder positief over.

eerste minister drong aan op multi-agency-aanpak

Voormalig eerste minister G. Verhofstadt drong in 2000 tijdens zijn bezoek aan Luik op een *multi-agency*-aanpak aan. Er waren immers in Luik allerlei sociopreventieve projecten met diverse partners werkzaam, die in het kader van het Veiligheids- en Preventiecontract ontstonden en eventueel in de integrale aanpak konden worden geïntegreerd. Het volgende citaat illustreert dat:

Ik zal je uitleggen hoe dat gekomen is. Er was een bezoek van Minister Verhofstadt die burgemeester Demeyer ontmoette in Luik en vanuit die ontmoeting werd het idee geopperd om een dienst op te richten die voor alle openbare problemen zou instaan, dus veel ruimer dan de overlast alleen. Dat omvatte ook problemen

1. Zoals (1) *service d'action social*, (2) *service cohésion social*, (3) *service prévention social*, (4) *service médiation sanctions communal*, (5) *service sanctionateurs des amendes administratif*, (6) *service du conseil cabinet de bourgmestre*, (7) *médiation parquet jeunesse*, (8) *police de prévention social*, (9) *projet renouveau urbain*, (10) *service coordination générale des projets de quartiers (département fédéral des grandes villes)*, (11) *service coordination de la prévention et de sécurité*, (12) *service coordonnées des gardiens de la paix*, (13) *service coordination du programme de la cohésion social de la Région Wallone enz.*

van drugs, samenscholingen, problemen die verband houden met bedelaars enzovoort, maar burgemeester Demeyer vond dat er op dat gebied al veel dispositieven bestonden op het terrein. Hij had geen ongelijk want op het gebied van het lokale observatorium voor drugs bijvoorbeeld bestonden al straathoekwerkers enz. Er werd daarin al heel veel geïnvesteerd en dat zou dus tot dubbel gebruik kunnen leiden. Daarentegen stelden we ook vast dat de Luikenaar enorm veel klaagde over kleine vormen van overlast. Het gaat dan over alles wat niet tot het strafrecht behoort, maar wel voor problemen zorgt zoals hondenpoep. Men heeft nooit begrepen waarom de Luikenaars zich op die hondenpoep smeten er een probleem nummer 1 van maakten. Het gaat eigenlijk over een gevoel van een 'vuile stad' wat een onveiligheidsgevoel meebrengt. Dat moest niet licht worden opgenomen in die zin dat een schone buurt een groter veiligheidsgevoel opwekt dan een vuile buurt. dus deze overlastfunctie werd ingesteld en die spitste zich meer toe op alles wat met overlast te maken had met prioriteiten die door het College werden bepaald. Er waren tien prioriteiten die ik me voor de geest kan halen: vuilstorten, hondenpoep, verlaten voertuigen, verwaarloosde panden, verwaarloosde straten en woningen, graffiti, achtergelaten spuiten op de openbare weg enz. Het gaat echt om basisoverlast. Het gaat niet om criminaliteit of om iets wat in groep gepleegd wordt. Het gaat gewoon om dagelijkse problemen van de burger. voor de andere problemen (drugs, bedelen, jongerenbendes, nachtlawaai, beschadigingen) bestond al een volledig dispositief waarbij de accenten veeleer om de oorzaken van de vormen van kleine criminaliteit werden gelegd (projecten van sociale preventie, sociale hulpverlening, sociale cohesie enz.). Het werd dus zaak al de verschillende partners die bij al deze problemen betrokken waren in een integrale ketenbenadering te betrekken.

(eigen vertaling)

*sanctionerend GAS-
instrumentarium
losgekoppeld van preventie*

Ondanks de oproep van de eerste minister bleef men in Luik casusgericht werken per fenomeen, waarbij de overlastmanager de diensten punctueel samenriep. Het sanctionerend GAS-instrumentarium werd in Luik volledig losgekoppeld van de voorzorgprojecten, al erkenden de bevoorrechte getuigen wel dat veel werd ingezet op preventie van achterstelling en armoede, maar niet vanuit een veiligheidsperspectief. In Luik worden oorzaken van achterstelling en onveiligheid door een brede waaier aan initiatieven bestreden. Deze brede sociale inzet heeft echter meer te maken met bevorderen van

sociale cohesie dan met preventie van overlast. Het Waals decreet op sociale cohesie bakent twee doelstellingen af, en bepaalt de vier werkingsthema's, namelijk gezondheid, huisvesting, sociaal-professionele inbedding en ontwikkelen van sociale cohesie. Het veiligheids- en preventiecontract probeert preventief in te werken op de oorzaken van criminaliteit en aan fenomeenpreventie te doen. De aandacht in de meeste Waalse steden voor de sociaaldemocratische component heeft te maken met de politieke lijnen vanuit het Waals gewest en de Franse gemeenschap. Sinds 1999 spelen de sociaaldemocraten een belangrijke rol. Sinds de regionale verkiezingen van 2004 kwam daar nog een belanghebbende regeringsverantwoordelijkheid bij.

*preventie (en repressie)
uitsluitend door de politie*

Voor het preventieve (en het repressieve) aspect van overlast echter is uitsluitend de politie aan zet. Er wordt heel veel geïnvesteerd in de functie van de wijkagent, die moet aanmanen, waarschuwen en doorverwijzen naar de sociale diensten. De vroegere hulpagenten worden ingezet om verkeersboetes uit te schrijven,¹ een oogje in het zeil te houden, en in relatie te treden met de bevolking. De milieu-politie houdt de stad schoon, de interventiediensten organiseren geplande acties om alcohol en drugs tegen te gaan en de surveillancediensten patrouilleren doelbewust in bepaalde overlastgevoelige buurten.² Omdat de politie in Luik concreet de regie voert inzake het overlastprobleem, gaat het partnership³ met andere externe partners uit van de politie. Zo worden regelmatig acties ondernomen met diverse diensten, bijvoorbeeld om de problematiek van de illegalen op te lossen, zoals het volgende citaat illustreert:

Wat we bijvoorbeeld in Brussel gezien hebben zijn de netwerken vanuit Oost-Europa, meer bepaald de Roemenen, gehandicapten, dat hebben we hier in Luik niet. Maar we hebben wel illegalen die het slachtoffer zijn van mensenhandel en van huisjesmelkerij. Daarvoor hebben we een procedure opgezet. De burgemeester sluit vanuit zijn bevoegdheden burgemeester de panden en het parket stelt een onderzoeksrechter aan. Zo hebben we verschillende pan-

1. Dat gebeurt dus niet door private firma's die in opdracht van de stad schrijven en innen zoals in Antwerpen.
2. Zoals *le Quartier St. Lambert, le quartier 'chaud', le Carré en le quartier Droixie*.
3. Het partnership met externe niet-politionele diensten is een van de pijlers van de COP-policing die in Luik zeer au sérieux wordt genomen.

den moeten sluiten vanuit de problematiek van mensenhandel. We hebben – en dat vind ik ongelooflijk- verschillende panden kunnen laten sluiten. Het parket heeft ons gevolgd, er zijn arrestaties verricht van de eigenaren van die panden en Justitie heeft de panden in beslag genomen, en dat is op zich al buitengewoon. We hebben dus in een sluitende procedure voorzien van administratieve politie, gerechtelijke politie, parket en arbeidsauditoraat. En nu doen we dergelijke acties op regelmatige basis. We zijn zeer communicatief.

(eigen vertaling)

*integrale benadering en
COP-pijler partnership*

Deze werking getuigt enerzijds van een integrale benadering en anderzijds brengt de politie daarmee de COP-pijler *partnership* in praktijk.

3. Gemeenschapswachten

*‘oren en ogen’
van de burgemeester*

Bestuderen we nu even kort de rol en de taken die de gemeenschapswachten krijgen toebedeeld in de steden. De eigen regelingen voor gemeenschapswachten in elke stad zijn een goed voorbeeld van de regionale invloeden ten gevolge van de staats Hervorming in 1988. Het werd aan de gewesten toevertrouwd de gemeenten te financieren. Tot op heden zijn de gemeenschapswachten die in de onderzochte steden werkzaam zijn allemaal gefinancierd met federaal overheids-geld. Zij maken de belangrijkste ‘oren en ogen’ van de burgemeester uit rond overlast, en kregen (samen met de politie) wettelijk de bevoegdheid GAS-vaststellingen te verrichten. We bespreken eerst de situatie in Antwerpen en dan in Luik.

3.1. ANTWERPEN

vaststellingsbevoegdheid

De ploeg ‘gemeenschapswachten’ werd in Antwerpen opgericht na een beslissing van de gemeenteraad in 2007.¹ De volgende medewerkers in stadsdienst behoren tot deze categorie: de medewerkers van de dienst buurttoezicht (stadswachten en parkwachters), de

1. Oprichting dienst gemeenschapswachten, gemeenteraadsberaadslaging, proces-verbaal 2598, openbare zitting van 17 december 2007. ‘Onder de dienst gemeenschapswachten vallen de medewerkers van de dienst buurttoezicht, de lijnspotters, de parkwachters en de GAS-ambtenaren’, p. 2.

lijnsporters en de GAS-ambtenaren. Er werd in een vaststellingsbevoegdheid voor de gemeenschapswachten voorzien. Deze stadsambtenaren horen thuis in de ‘dienst gemeenschapswachten’ die opgaat in de bedrijfseenheid Samen Leven. De gemeenteambtenaar belast met de leiding van deze dienst is de directeur van de bedrijfseenheid. Het gaat om een kader van:

- vaste medewerkers: 16 voltijdse beëdigde GAS-ambtenaren;¹
- actieve vrijwilligersploeg: 20 personen;
- GAS-bevoegd aanvullend op de reguliere taak (gemeenschapswachten): 311.

*inzet van de
gemeenschapswachten*

In het kader van overlast werden in 2009 794 acties ondernomen op illegaal storten, 220 acties op huisvuilaanbieding, 52 acties inzake hondenoverlast en 119 parkacties.² Het volgende citaat geeft wat meer uitleg over de inzet van de gemeenschapswachten:

Je hebt de buurttoezichters. Dat zijn er 56 die in een groen uniform lopen en die dus de ogen en oren zijn in de wijk. Die hebben nu allemaal GAS bevoegdheid maar dat is niet hun eerste taak. Straks krijgen die een paars uniform omdat het gemeenschapswachten zijn geworden. Wij betalen die al jaren via het federaal grootstedenbeleid, niet via het veiligheids- en preventiecontract. En dan hebben we mensen die actief zijn op het openbaar vervoer, dat zijn onze vroegere ‘lijntoezichters’ die in het paars lopen. Die heten nu ‘lijnsporters’ en die betalen we al jaren via de middelen van het federaal veiligheids- en preventiecontract. Je hebt dus drie soorten gemeenschapswachten: (1) bestuurlijke toezichters op het openbaar domein (buurttoezichters en parktoezichters) (2) de lijnsporters en (3) de vrijwilligers. We hebben in Antwerpen wel 300 ambtenaren die GAS bevoegdheid hebben waaronder 16 vaste GAS-ambtenaren. Deze zestien opereren op dit moment hoofdzakelijk anoniem, die hebben belastingbevoegdheid³ en die doen dus dag in dag uit niets anders dan ‘vuilhufters pakken’: sluik-

1. Dat zijn gemeenschapswachten-vaststellers die niets anders doen dan toezicht voeren en indien nodig vaststellingen verrichten op ‘bestuurlijke verslagen’, voornamelijk voor illegaal storten.
2. Bron: Statistische dienst Bedrijfseenheid Samen Leven, gegevens 2010.
3. In Antwerpen wordt, behalve de GAS-boete, nog een belasting geheven voor het laten weghalen van het vuil door de stadsdiensten die dan kan verhaald worden op de overtreder. Daarom worden er camera’s geplaatst op gefrequenteerde stortplaatsen en wordt er in vuilniszakken gezocht naar identiteitsgegevens.

storters, verkeerd huisvuil aanbieden, wildplakkers, wildplassers. Daar zetten wij constant acties voor op. Die club zetten we maximaal proactief in, via acties die we zelf formuleren. Dan zeggen we: 'Voilà, volgende week hebben we iedere avond een wildplasactie op die plekken en hotspots'. Verder zijn er nog een twintigtal vrijwilligers. Dat zijn mensen die in dienst zijn van de stad, maar operationeel een andere basistaak hebben zoals redders in een zwembad, in de Permeke bibliotheek, bibliotheekbediendes maar die we GAS bevoegdheid hebben gegeven als sluitstuk van hun functie. Het is wel handig dat een redder nadat hij 100 keer heeft gevraagd 'Wilt ge uw manieren houden?' uiteindelijk kan zeggen: 'Jongen nu is het genoeg geweest, nu ga je een sanctie krijgen'. Die mensen die schakelen wij ook in na de dagtaak, 's avonds, 's nachts of 's morgens vroeg, als vrijwilliger, wij betalen hen daar dan overuren voor, om af en toe mee acties te doen met onze zestien. We kiezen eigenlijk voor een soort van 'vrijwilligerskorps'. Een aantal van die mensen zijn zeer gemotiveerd om dat te doen. Er zitten veel mensen bij van de stadsreiniging, die gewoon het vuil ophalen overdag, die ook geen tijd hebben om dan te schrijven, want hun kerntaak is dan ophalen. Maar het is wel handig dat zo'n mensen 's avonds eens mee kunnen sluikstorters pakken, dat is goed voor de motivatie. Ze gaan wel allemaal een uniform krijgen, want soms, zeker tijdens grote acties is het wel handig dat ze zichtbaar zijn, maar soms is het ook handig dat ze gewoon anoniem kunnen opereren.

informaticaplatform

Informatie tussen de politie en de gemeenschapswachten wordt uitgewisseld via een zogenaamd informaticaplatform, dat wordt beheerd door het bedrijf Samen Leven. Er wordt niet in gemengde patrouilles met politiepersoneel voorzien, zoals de omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken voorschrijft.

3.2. LUIK

*gemeenschapswachten
volledig bij politiekorps
ondergebracht*

De regie over onveiligheid en overlast ligt in Luik nog steeds bij de politie, die alle gemeenschapswachten volledig bij het politiekorps onderbracht.¹ Ze werden in de stad Luik verdeeld over de veertien commissariaten. Zij worden door de politie zelf aangestuurd en houden toezicht op het openbaar domein.² De burgemeester en de korpschef zijn beiden van mening dat de regie voor overlastproblemen bij de politie gecentraliseerd moet blijven, en dat de gemeenschapswachten zeker geen politieke taken mogen overnemen,³ om, volgens deze twee laatste, het imago van de politie niet te schaden (ze lijdt geen bevoegdheidsverlies) en de specifieke expertise van de wijkpolitie niet te miskennen.

*uitsluitend een
toezichtstaak*

In de stad Luik werd in de gemeenteraad beslist dat de gemeenschapswacht ouder dan 45 jaar moet zijn en uitsluitend een toezichtstaak heeft. Er zijn in de stad Luik dus geen gemeenschapswachten-*vaststellers*.

Het volgende citaat geeft verduidelijking over deze keuze:

Ik denk dat er een probleem is. We hebben geleidelijk aan meer taken van toezicht en van interventie zelfs toegeschoven naar het preventiepersoneel en het personeel belast met de strijd tegen de overlast. Dit stelt hun meer en meer bloot aan taken die uiteindelijk uitsluitend de politie maar kan doen. Ik verklaar me nader: omdat we geen nabijheidspolitie meer hebben, geven we steeds meer politionele taken uit handen aan personen die daar niet voor opgeleid zijn, die dat niet zouden moeten doen, en die uiteindelijk geen politiepersoneel zijn.

(eigen vertaling)

1. Approbation du règlement d'ordre intérieur du service des gardiens de la paix, Séance du 14 février 2008, référence CS/08646 et Décision Conseil communal séance 25 février 2008 (n. 5) réf. CS/08645 service gardiens de la paix, approbation de signer un protocole avec la police locale.
2. Beslissing gemeenteraad zitting 17 december 2007 (nr. 27) referentie CS/07632 betreffende de oprichting van de dienst gemeenschapswachten.
3. Beslissing gemeentecollege zitting van 14 februari 2008 betreffende goedkeuring van het reglement van interne orde van de dienst gemeenschapswachten.

wél gemengde patrouilles Er wordt wel in gemengde patrouilles met de politie voorzien.¹ De bevoorrechte getuigen geven duidelijk te verstaan dat gemeenschapswachten geen taken van politie mogen uitoefenen, zoals het volgende citaat illustreert:

De politie probeert zeer snel op te treden. In de nacht van vrijdag op zaterdag bijvoorbeeld zijn er acht politiemensen werkzaam omdat we personeel moeten hebben dat snel ter plaatse kan komen. We hebben bendes gehad die vanuit Brussel afzakten en probeerden te stelen. Maar ik ben tevreden over de gemeenschapswachten ('gardiens de la paix') – die in het paars – als hulp van de politie. Op dat moment interesseert me dat wel, maar het zijn geen politiemensen. Men mag hen echter geen taken toekennen die niet voor hen zijn. De wet op de gemeenschapswachten van 2007 gaat te ver. Men moet niet proberen 'goedkope' politie te creëren. Ze werden niet gevormd. De samenleving wordt steeds gewelddadiger, men moet de rechten van iedereen respecteren. Als men mensen die niet opgeleid zijn, een dergelijke grote verantwoordelijkheid geeft, gaan er problemen van komen. Ik verkies dan CaLog-personeel (burgerpersoneel binnen het politiekorps) voor het administratieve werk en de politie terug op straat boven proberen 'semi-politiemensen' te creëren met de helft van het salaris van de politie en maar de helft van de bevoegdheden.
(eigen vertaling)

4. Geen bestraffing zonder zorg

Het tweede speerpunt van de 'integrale benadering' namelijk 'geen bestraffing zonder zorg' wordt verder geconcretiseerd in de analyse van de overlastmaatregelen, die in een volgende bijdrage aan bod komen.

diverse 'voorzorgstrajecten' In deze bijdrage kan gesteld worden dat dankzij de GAS-wet – volgens de Antwerpse bevoorrechte getuigen – diverse 'voorzorg-

1. Een gemeenschapswacht zal steevast samen met een politieagent op pad worden gestuurd en samen toezicht uitoefenen via gerichte patrouillering. Het is wel mogelijk dat bijvoorbeeld een parkwachter alleen toezicht houdt in het park, maar indien er problemen zijn zal hij steeds de politie erbij roepen, die dan de identiteitskaart kan opvragen en de vaststellingen in een proces-verbaal kan registreren.

trajecten' kunnen worden geïnitieerd. We lichten even toe wat daarmee wordt bedoeld. De diverse beschikbare sociaal-preventieve en hulpverlenende initiatieven waren voor de implementatie van de GAS-wet gebaseerd op vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Het middenveld liet het volgens de bevoorrechte getuigen vaak afweten en was na de kantooruren onmogelijk bereikbaar. Het GAS-instrument bracht, vanuit de sociale heroveringsgedachte, verandering in de vrijblijvendheid van zowel dader als organisatie in die zin dat de GAS-boete als een dreiging gehanteerd wordt die het stadsbestuur toelaat inwoners en stadsbezoekers via gerichte aansturing en overtuiging op het juiste pad te brengen en te houden.

doelstellingen De doelstellingen hierbij zijn zowel algemeen welzijnsbevorderend als preventief ten aanzien van toekomstig overlastgevend gedrag. Het gaat hier om een overheid die met een plichtendiscours (de verdachte heeft bepaalde plichten), maar ook met respect, de sociale heroveringstocht inzette omdat het middenveld tekortschoot. Deze manier van werken wordt in Antwerpen ook wel 'prepressie' genoemd, dat letterlijk betekent: 'ingrijpen vooraleer zaken fout gaan' (Engbersen, Snel & Welterede, 2005). De 'dreiging met de GAS-boete' creëert een grotere instroom naar hulpverlenende en welzijnsgerichte initiatieven, zonder dat er gesproken kan worden van aanklappende hulpverlening of hardnekkige bemoeizorg, een concept dat wel in Nederland maar – voorsnog – nog niet in België wordt gehanteerd. Doordat alle in de codex opgenomen artikelen aanleiding kunnen geven tot een GAS-sanctionering, kan iedereen die zich er niet aan houdt – dankzij een dreiging met een GAS-boete – naar een voortraject worden verwezen. De werkingswijze 'GAS als hefboom voor preventie' kan hier worden genoemd.

boete als preventie of ondersteuning en hulpverlening niet geaccepteerd wordt Indien de preventie of ondersteuning en hulpverlening niet geaccepteerd wordt, volgt alsnog de boete. Het volgende citaat is een illustratie van het speerpunt 'geen bestraffing zonder zorg':

De GAS werd nooit als opportuniteit beschouwd om repressief te zijn of de stadskas te kunnen spijzen. Er is geen apart korps voorzien van mensen die voltijds betaald worden om te schrijven. De meeste ambtenaren worden aangesteld omdat hun pv-bevoegdheid een sluitstuk is in hun huidige functie of omdat hun functie pv-bevoegdheid een werklastvermindering impliceert voor de politie. De GAS-boetes zijn een krachtig instrument om het samenlevingsverkeer in een stad te regelen, en om een aantal mensen in de hulpverlening en de welzijnszorg te krijgen. Je moet de GAS boete

als ‘ultimum remedium’ bekijken, waar je nu de mogelijkheid hebt, dankzij de dreiging met een eventuele boete, de mensen in een preventief en sociaal traject te steken. Een voorbeeld van hoe uitsluitende maatregelen positief werken is het straatverbod. We wilden dat invoeren, niet omdat we geld willen van die prostituees want die hebben geen geld, maar omdat we middels het vaststellen van inbreuken dames in zicht krijgen (we hebben dan hun naam) waarna we via bemiddelingsmogelijkheden met die dames kunnen afspreken ‘kijk u betaalt geen GAS-boete maar op deze manier biedt u zich aan bij de hulpverlening’. De GAS-wetgeving wordt gebruikt om een aangrijpingspunt te hebben, een aanknopingspunt om via de stok achter de deur van sanctionering te zeggen ‘we gaan overschakelen naar de bemiddeling, naar hulpverlening, naar welzijn, en dat is dan iets minder vrijblijvend – wat wij noemen bemoeizorg’. Dat heeft toen wel wat politieke commotie veroorzaakt. We gingen dan ingrijpen op de rechten van de mensen, dus onder meer de groene partij heeft zich toen daar een tijdlang tegen verzet. Maar we hebben het goed beargumenteerd, dat het doel niet was om te straffen maar om te helpen en uiteindelijk is dat politiereglement goedgekeurd. Wij gebruiken de GAS-boete als een soort probatie. ‘Weet je wat, we gaan u niet vervolgen, u krijgt geen boete maar we steken u in sociale projecten, in bemiddeling en in hulpverlening’. Dat is heel de redenering. Van bij het begin hebben we heel fors geïnvesteerd in bemiddeling, dus we hebben nog voor de federale minister van Grootstedenbouw zich plots geroepen voelde om per arrondissement een bemiddelaar te subsidiëren, een afspraak bij onze vzw Elegast dat die alle minderjarigen in het kader van GAS en ook de meerderjarige straatprostituees in bemiddeling zouden steken. En wij hebben van bij het begin Elegast daarvoor betaald met middelen van het veiligheids- en preventiecontract dus we hebben niet gewacht op geld van dan weer een andere minister. Het bewijst dat de ontschotting en de ontkokering op federaal niveau toch nogal wat beter kan.

welzijnswerk mag zich niet met ‘prepressie’ inlaten?

Niet iedereen is het echter met deze zienswijze eens. Sommige bevoorrechte getuigen vinden dat bijvoorbeeld het welzijnswerk zich niet met ‘prepressie’ mag inlaten, omdat je daarmee mensen weg zou drijven. ‘Iedere burger moet begeleid worden naar het zelf zijn verantwoordelijkheid opnemen en dat doe je niet met dreigen met een GAS-stok achter de deur’.

investeren in mogelijke oorzaken van overlast en de preventieve en sociale aanpak ervan

Beide steden hebben veel aandacht voor dit speerpunt en ze investeren in de mogelijke oorzaken van overlast en de preventieve en sociale aanpak daarvan. In Luik gaat dat er op een andere manier aan toe, in die zin dat sociale werkers die in sociale-cohesietrajecten werkzaam zijn, de band met de GAS niet zien. Zij werken volgens de visie en de deontologie van hun werkgever. Preventieambtenaren die werkzaam zijn binnen het veiligheids- en preventiecontract proberen fenomeengericht (carjacking, vandalisme, graffiti, fietsdiefstal en geweld) bepaalde vormen van criminaliteit te voorkomen, vaak in zeer nauwe samenwerking met de politie. De uitspraak ‘zonder samenlevingsopbouw faalt de repressie’ werd door diverse bevoorrechte getuigen in Antwerpen aangehaald, zoals het volgende citaat illustreert:

Natuurlijk hebben wij oog voor het bredere sociale verhaal, ik ben daar deels zelf mee voor verantwoordelijk omdat bv. ook heel het woonbeleid onder mijn bevoegdheid valt. Ik zie ook wel in dat mensen soms in precitaire omstandigheden leven en dat we daar ook iets aan moeten doen. Ik zie ook wel in dat bedelaars wel wat meer problemen hebben en dat het een verhaal is soms van jaren lang misbruik en heel veel ongeluk in het leven. Het gelukzalige feit is dat we in Antwerpen voor het aanpakken van die sociale problemen al jaren een vrij uitgebreid en assertief sociaal beleid hebben, we hebben heel veel straathoekwerkers, we betalen daar zelf een deel van, we hebben ‘outreaching’ werkers. Als het gaat over hulpverlening betalen wij al jaren heel veel zelf (bijvoorbeeld het U-Turn project waar we zelf mee begonnen zijn, traject 2) waar we soms wel Brussel nodig hebben om het mee te financieren maar uiteindelijk doen we het zelf toch maar. Op dit moment betaal ik een project voor de coaching van mensen die voor het eerst in de gevangenis belanden, die dus als verdachte, dus niet als veroordeelde in de gevangenis belanden. De vader trekt zijn handen af van die gast, alles loopt fout, de eigenaar wil niet meer weten van zo’n verdachte. Wij zetten daar coaching op, wij hebben nooit zoveel coachingprojecten gehad, ik heb gezinscoaching, ik heb gevangeniscoaching, ik heb opvoedingsondersteuning... Wij betalen gigantisch veel. Ik heb op dit moment alweer vier, vijf aanvragen lopen voor weer eens nieuwe projecten. Ik heb een aanvraag lopen voor ‘alternatief gestraften’. Het aantal alternatief gestraften bij justitie is aan het stijgen, de feiten die ze plegen worden hoe langer hoe zwaarder en de gasten die aangehouden worden voor alternatieve straffen hebben ook hoe langer hoe meer een zwaardere problema-

tiel. Die gasten doen dan een alternatieve straf, tachtig uur in de gaarkeuken van het OCMW, of in de dierentuin, ik zeg maar iets. Je vraagt de laatste dag: 'uw straf zit er nu bijna op, wat ga je nu doen?' en mensen zeggen met de tranen in de ogen 'ja, we gaan gewoon weer thuiszitten: ik heb niks, ik heb geen werk'. De kans dat die hervallen overlast gaan plegen is natuurlijk heel groot. Dus gaan we nu een coachingproject starten voor gasten die op het einde van hun alternatieve straf (dienstverlening) zitten. Ik ben daar eigenlijk nogal arrogant in: wij hebben op dat vlak van niemand, noch van de academische wereld, noch van de politieke wereld, zeker niet die in Brussel, lessen te krijgen. Wij zijn ons zeer bewust van het feit dat mensen feiten plegen ingebed in een bredere context van risicofactoren en verklaringsgronden. Alleen zeggen wij: 'Je kan begeleiden maar je kunt niet vermijden dat mensen toch terug in hun ongeluk vallen'. Zo extatisch ben ik niet.

*verhouding van
ondersteunende/
hulpverlenende
maatregelen met GAS-wet*

Op de vraag hoe deze ondersteunende en hulpverlenende maatregelen zich juist verhouden tot de GAS-wet, werd het volgende verhelderend antwoord verkregen:

Wij gaan niet meer af van ons heel activerend sociaal beleid, van 'voor wat hoort wat in een verzorgingsstaat'. Je krijgt geen blanco cheque meer, ook een bedelaar niet, ook een drugsverslaafde niet. Dus je hebt niet het recht om buiten de samenleving te gaan staan. Wij zijn op dat punt tegen iedere vorm van anarchie. Je hebt niet het recht om in deze verzorgingsstaat erbuiten te staan, want verzorgen betekent rechten en plichten. Wij willen voor u zorgen, heel veel loontrekkenden zijn solidair met u, financieren mee die projecten waar ik het nu allemaal over heb maar dus dat betekent wel dat je het recht niet meer hebt om daar nee op te zeggen. In die zin zijn we het niet eens met een stuk van de hulpverlening die zegt 'alles moet komen van de cliënt en als de cliënt geen vraag heeft, ja dan is er geen vraag'. En daar heeft de GAS ons fiks geholpen. Dan zeggen wij tegen de hulpverlening: 'Nee, wij als overheid definiëren dat daar wel een probleem is', en er is wel een vraag, niet van de cliënt misschien maar van ons en wij stellen die vraag in plaats van de cliënt, dus wij zijn voor veel meer drang en dwang in de hulpverlening, voor veel meer bemoeizorg. Onderzoek in Nederland heeft ook uitgewezen dat in het begin de motivatie van dat soort cliënten natuurlijk niet groot is, maar die motivatie groeit, je moet daar ook niet flauw over doen. Dat is geen zwart-wit verhaal, maar de cliënt stelt geen vraag dus je moet geen motivatie zoeken, en

geen hulpverlening aanbieden? Neen, het is allemaal wel wat genuanceerder en dus hebben wij een gerust geweten en zeggen wij in laatste instantie 'als je dit allemaal weet, vinden wij dat je met gerust gemoed af en toe een dader gewoon een klassieke dader kunt laten zijn en zeggen: 'Man, je hebt iets gedaan wat niet mocht, je had veel andere opties, je had veel andere alternatieven, wij beboeten u nu toch, je wist het misschien niet allemaal maar we beboeten u en als we merken dat er andere zorgen zijn wel dan zullen mee uitkijken om die op te lossen'. Dus met name wij geloven niet in de naïeve dader. Wij snappen wel dat heel veel daders en zelfs politici af en toe die GAS willen belachelijk maken, af en toe eens in de gazet willen komen staan. En het rare is voor de GAS zie ik dat wel nog teveel en dat verontrust mij. En dan kom ik terug op mijn verhaal van 'the fall of the public man'. Mensen zijn blijkbaar veel toleranter ten aanzien van wat er allemaal mag in het openbaar domein tot ze zelf slachtoffer worden want dan kan het natuurlijk niet rap genoeg gaan. Maar we zullen nooit bestraffen zonder de zorg te bekijken.

*welzijnsverbetering
en betere integratie*

Welzijnsverbetering die moet leiden tot een verbetering van de levenskwaliteit en projecten van sociale cohesie die moeten leiden tot een betere integratie en samenleven in buurten, staan op het programma. Het Stadsplan Veilig van Antwerpen illustreert dat:

Het kernbeleid Veilig omdat een onbetwiste sociaal-culturele pit met de ambitie om burgers meer op elkaar te betrekken, de kwaliteit van sociale relaties te verbeteren en verantwoordelijkheidszin voor de leefomgeving op te krikken.¹

*controleverhoging,
verbetering van
leefomstandigheden en
welzijnsbevordering*

De doelstelling van het GAS-beleid ligt niet bij zo veel mogelijk sanctioneren, maar wel bij het leefbaar houden en aangenaam samenleven in een grote stad, waarbij diverse strategieën tegelijkertijd worden ingezet die niet alleen controleverhoging als doelstelling hebben maar ook verbetering van de leefomstandigheden en welzijnsbevordering. Het volgende citaat illustreert dat:

Wij hebben nooit gekozen voor de repressieve vlucht vooruit, we hebben al jaren preventieprojecten lopen rond overlast en we hebben van bij het begin zeer zwaar ingezet op bemiddeling en wel-

1. Stadsplan Veilig, p. 18.

zijnsbevordering. Zeker omdat we van de 16- tot 18-jarigen geen geld moesten en hoopten dat we via bemiddeling minstens een effect zouden hebben op het gedrag van die mensen. We zijn ervan overtuigd dat we een heel arsenaal aan middelen hebben om te vermijden dat het tot een boete komt. Alleen zijn we niet zo naïef te denken dat daarom een gans arsenaal mensen allemaal braaf in de pas zullen lopen, dat is niet zo. Zo hebben we in sluikstort jarenlang van alles geïnvesteerd, communicatiecampagnes, sensibilisering, daar is echt alles geprobeerd en toch zijn er nog altijd mensen die vinden dat ze hun vuilnis eender waar, op eender welk moment op eender welke plaats moeten kunnen gooien. Sorry, voor die mensen spreken we niet meer over flankerend beleid dat is gewoon beboeten. Repressie mag nooit ingesteld worden zonder een zorgtraject. De GAS is niet meer en niet minder dan het sluitstuk van een veel breder flankerend preventief stadsbeleid. Het parket heeft mooi spreken over een strafparcours, moet nog altijd de kans geven op rehabilitatie en ik blijf daarbij, maar fundamentele stukken verloedering moeten we durven toe te schrijven aan wie het toe te schrijven is. En dat is niet altijd aan die buurman die 's zondags met zijn grasmachine rondrijdt maar de ravage die wordt aangericht door veelplegers is onnoemlijk. We moeten daar niet naïef in zijn. Als je overlast wil bestrijden zijn er verschillende kernen die echt overlast veroorzaken maar een van de kerngroepen zijn veelplegers, drugsverslaafd meestal nog psychiatrisch gestoord en het enige dat ge die kunt aanbieden is gedwongen zorg en hoe rapper hoe liever want wij laten die mensen in hun eigen drek sterven omdat de rechten van de mens ons dat dicteren. Dat is een schande, dat is een doelgroep he, een andere doelgroep.

5. De actieve rol voor de burger

Ten slotte zijn we de mening toegedaan dat niet alleen de burger-vader, maar ook de burger zelf een belangrijke rol te spelen heeft. We bespreken eerst de rol van de burger in Antwerpen en vervolgens die in Luik.

5.1. ANTWERPEN

Het stadsbestuur kan niet op zijn eentje de aangenaamste stad maken. Het bestuur verwacht dat iedereen zijn verantwoordelijkheid opneemt en beschouwt alle inwoners en bezoekers als deelnemers aan een gemeenschappelijk project.¹

*invloed van het Vlaams
beleid: buurtregisseurs*

In Antwerpen weegt de invloed van het Vlaams beleid door, die sinds de SIF-contractering² participatie en actief burgerschap promootte. Dat werd heel duidelijk met de pleinwerking, die de buurtregisseurs onder hun hoede kregen, zoals het volgende citaat illustreert:

De buurtregisseurs zijn ontstaan vanuit mijn functie als coördinator buurtpreventie in 2000. We zijn vertrokken vanuit de preventiegedachte met het project 'plein en buurtbeheer', zeer toegespitst op pleinen. Daarna zijn we van 'plein' naar 'buurtbeheer' naar 'pleinontwikkeling' gegaan en binnen die verandering hebben we de ganze buurt mee opgenomen en hebben we het plein gezien als ankerpunt van een buurt. Pleinontwikkeling is dan op zijn beurt verdeeld onder twee verschillende bedrijfseenheden binnen de stad. Buurtregie is ontstaan als een onderdeel van pleinontwikkeling, en is dan verder toegespitst op het aanpakken van overlast. We hebben daarbij het verhaal omgekeerd. Vroeger was 'het plein het centrale punt'. Dat werd nu 'de buurt is onze focus, met binnen een buurt prioritair op te volgen plaatsen'. Pleinen zijn daar natuurlijk vaak bij, aangezien dat dikwijls verzamelpunten zijn en er komen verschillende gebruikersgroepen samen. We pakken dus nu de hele buurt als focus, maar binnen die buurt gaan we plekken afbakenen die – omwille van hun gevoeligheid, meldingen of wat dan ook – meer aandacht behoeven dan de buurt. We komen van de schepen van sociale zaken en moesten ons zeer specialistisch focussen. Onder die schepen hadden we een zeer grote materiële insteek: met de SIF-gelden van de Vlaamse overheid voor Antwerpen werden per jaar minstens drie pleinen heraangelegd. De voorwaarde voor SIF was dat het moest gebeuren met inspraak van bewoners, omwonenden, dat je binnen de buurt ook moest gaan

1. Bestuursakkoord Antwerpen, 2007-2012, p. 41.

2. Sociaal Impulsfonds voor de vernieuwing van de steden, Vlaamse overheid.

kijken en dat het plein een weerspiegeling moest zijn van de samenstelling van die buurt. Dus een redelijk kunstmatig iets, het percentage van jongeren en volwassenen uit de buurt moest je dan terugzien op het plein. Het plein moest dan ingericht worden volgens die maatstaven, wat natuurlijk geen evidentie is, want ja, wie zegt er dat volwassenen pleinen veel gaan gebruiken? In die zin zie je, als je de rode draad doorheen onze evolutie bekijkt, komt dat vanuit de gedachte rond samenlevingsopbouw. Men gaat wijkplannen maken, wijkontwikkelingsplannen maken, focussen op sociale cohesie, samenleven, socio-economische gegevens, demografie en op basis daarvan ging men proberen om via enerzijds een communicatief en via anderzijds een participatief, om daar wijken te revitaliseren en bewoners terug te activeren.

actieve inbreng van de burger gepromoot door de Vlaamse overheid

De actieve inbreng van de burger werd vooral door de Vlaamse overheid gepromoot, zoals het volgende citaat illustreert:

Veel van de projecten en de diensten werken ook met Vlaamse middelen. Voor de SIF-gelden was participatie van de burger een voorwaarde zonder meer. Als men die centen wilde gebruiken, moest men inspraak van de burger organiseren. Geen inspraak, geen centen. Dat werd echt wel opgelegd. Ook voor ons project, dat was een voorwaarde, je moest dat ook kunnen aantonen. Je moest enquêtes maken, bevestigingen organiseren bij de mensen, en dat moest dan mee naar Brussel... Dat waren soms tientallen dozen papieren die mee moesten naar Brussel. En ik ben er redelijk zeker van dat het geen vernislaagje was, dat het echt wel de bedoeling was van de burger te betrekken. Het idee erachter was 'we willen die buurten en die pleinen van de mensen maken, er een soort van achtertuin of voortuin van de mensen van maken.' Dat impliceert ook dat mensen mee beslissen over de manier waarop dat ingericht wordt. Dat was echt de redenering: 'goed, laat ons van die pleinen een stadstuin bij uitstek maken, dus voor ieder wat wils'. Dat is nu iets te kort door de bocht, maar daar kwam het eigenlijk wel op neer. Vraag de mensen wat ze willen en we zullen daar zo goed en zo kwaad als mogelijk aan proberen tegemoet te komen. Dat is voor een stuk ook natuurlijk wat conflict uitlokken, denk ik dan. Je hebt een stuk publieke ruimte dat je echt gaat verdelen: jij krijgt een stuk en jij krijgt een stuk. De volwassenen vragen een petanquebaan, de jongeren vragen een voetbalveld en goed, we hebben er plaats voor dus we voorzien daar alles. Je vertrekt vanuit een schaars goed, met name de openbare ruimte, dat je dan aan ieder-

een wil geven. Eigenlijk ga je daar, achteraf gezien, uw conflict al een beetje organiseren. De SIF-gelden waren alleen bedoeld voor de 'aandachtsbuurten': de achterstandsbuurten dus je werd sowieso al verplicht om te werken in bepaalde types buurten, met name de buurten die drukbevolkt zijn en die heel gemixt zijn en sociaal-demografisch ook aan de onderkant hangen. En dan ga je dan net dingen gaan inrichten, dus je organiseert daar een concurrentie. Maar de achterliggende bedoeling was altijd 'we moeten alle doelgroepen stimuleren, motiveren om naar buiten te komen'. Er werd ook heel hard ingezet op de volwassenen, want de jongeren, die moet je niet stimuleren, die komen vanzelf naar buiten. Zeker als je daar een zeer aantrekkelijk en gezellig plein inricht met speeltoestellen, voetbalinfrastructuur... die komen buiten.

*verschuiving naar
ondersteunen van initiatief*

Er was in Antwerpen een duidelijke verschuiving van het actief betrekken van de burger en een zeer actief participatiebeleid naar een ondersteunen van initiatief, dat van de bevolking zelf moest komen, zoals het volgende citaat illustreert:

De stad zegt nu voor een groot stuk 'nee'. Heel dat participatieve, als dat vanuit de bewoners zelf komt, dan wordt dat binnen vooraf afgesproken kaders ondersteund. Bijvoorbeeld het project 'opsin-joren', als die zeggen wij willen poetsen, zorgen wij voor poetsgerief, als ze feestjes willen bouwen, dan zal de stad ze ondersteunen met tentjes en dergelijke, maar de organisatie, dat is hun eigen verantwoordelijkheid. Nu is de tendens van 'als je iets wil doen, dan zullen wij naar je luisteren als groep, maar de organisatie berust bij jezelf of bij privépartners als samenlevingsopbouw. Vroeger zei de stad 'we zullen je ondersteunen en we zullen mee op weg gaan, en we zullen maken dat er een ambtenaar bij is of een buurtwerker van de stad, en de eerste jaren gaat die met jullie mee op weg'. Dat is een heel groot verschil tussen wat de stad nu zegt 'oké, participatie: goed, maar neem zelf het initiatief en wij zullen van daaraf met u meegaan, verwachtingen inlossen en kaders scheppen. Anderzijds zeggen we nu van 'goed, dat participatief gedeelte is uw eigen verantwoordelijkheid, en nu gaan we meer en meer inwerken op de situaties die overlast geven, waardoor dat pleingebruik onaangepast is.

*overgang naar facilitering
van actieve inzet*

Er wordt afgestapt van het 'handje vasthouden' en overgegaan op facilitering van actieve inzet van burgers, zoals het volgende citaat illustreert:

Veel belangrijker is alles wat te maken heeft met het opbouwen, het ondersteunen van private initiatieven onder bewoners, dus bewonersgroepen, mensen die zich willen verenigen om verschillende doelen, maar ook mensen die gewoon een feestje in hun straat willen, dus de straatbarbecues, de straatfeesten, de winterfeesten... dat ressorteert ook allemaal onder het bedrijf Samen Leven.

'luisterend oor' voor burgers met klachten

Een actieve rol wordt ook weggelegd voor de burger in die zin dat Antwerpen een 'luisterend oor' organiseert voor burgers met klachten of vragen, zowel door de ombudsvrouw als door de stadssecretaris. Ook maatregelen gericht op een snellere probleemdetectie van mankementen aan stedelijke infrastructuur door toezichthouders (cf. *infra*) verhoogden actief de communicatie en optimaliseerden de relatie en interactie tussen de overheid en de burger. De klagende burger wordt onmiddellijk tegemoetgekomen, waarbij een dienst 'participatie en bemiddeling' in actie treedt. Het volgende citaat is verhelderend:

Ik denk dat je met een slingerbeweging zit. Men heeft lang burgers op hun wenken bediend, de klant was bijna koning. Service verlenen en dienstverlening was heel erg belangrijk. We moesten proberen van de klanten op hun wenken te bedienen. Daar stond eigenlijk weinig tegenover van verantwoordelijkheidsbesef naar de mensen zelf. Een stad trekt nieuwe inwoners aan, wat logisch is want hier kunnen ze makkelijker hun toekomst opbouwen. Maar dat maakt dat je heel wat mensen krijgt uit verschillende culturen, verschillende achtergronden en dat het samenleven daardoor niet altijd als even aangenaam ervaren wordt. Er worden enorm veel initiatieven ontwikkeld. Wanneer er problemen worden aangekaart in verband met het samenleven, hebben we zo bijvoorbeeld een goede verstandhouding met de mensen van het bedrijf 'Samen leven'. Wanneer er iemand langskomt met een klacht die niet echt een fout van de stad is of wanneer er iets moet rechtgezet worden, kunnen de mensen van het team 'participatie en bemiddeling' eens langsgaan om te praten en ik moet zeggen dat dit meestal wel tot succes leidt. Wanneer er mensen zijn die niet goed weten wat nu juist de regels zijn hier in Antwerpen of hoe ze zich er best aan houden, leggen buurttoezichters dit nog eens op een rustige manier uit en brengen huisbezoeken. Participatie en bemiddeling is schitterend! Ze gaan met de partijen apart praten, maar ze proberen tevens om de partijen samen te brengen. Wat ik wel jammer vind is dat we in Antwerpen moeten spreken van een klaagcultuur. Een

Gentenaar zal wel op tafel komen kloppen, maar dit is toch van een andere orde. Ik vind de verzuringsgraad hier groter. Antwerpenaars zijn erg kritisch – wat op zich natuurlijk mag – maar af en toe de hand in eigen boezem steken is ook wel nuttig. Neem nu bijvoorbeeld het overlastprobleem met jongeren die voetballen op straat. In dit geval vragen wij ons soms af of de klagers zelf geen kinderen hebben of zelf kind geweest zijn. We zeggen de mensen dan: Oké het is misschien niet de meest geschikte plaats om te voetballen, we zullen de buurttoezichters eens laten uitkijken of deze kinderen niet naar een pleintje kunnen uitwijken, maar vroeger speelden de kinderen allemaal op straat.

meldingskanalen Andere kanalen om meldingen te doen zijn de digitale meldingskaart,¹ de ‘stedelijke infolijn’ en de ‘sluikstortlijn’. Wanneer afval door de burgers gemeld wordt, gaan de stadsdiensten dat direct weghalen. Verder kan men steeds terecht bij het fiscaal bezwarencollege, als men vindt dat men onterecht is beboet. Ook zijn in Antwerpen alleen al tweeëntwintig BuurtInformatienetwerken² actief.

5.2. LUIK

geen actieve samenwerking met stadsdiensten

In Luik werd de ‘actieve inbreng van de burger’ anders ingevuld door de bevoorrechte getuigen. De Luikenaar wordt (door de Luikenaars zelf) een ‘klager’ en een ‘lastpost’ genoemd (‘un ralleur’), erg op zichzelf, gesteld op zijn privacy, niet geïnteresseerd in ‘klik’-systemen naar de politie. De Luikenaar zet niet in op een actieve samenwerking met stadsdiensten.

De Luikenaar heeft een andere mentaliteit dan de Vlaming. Onze burgers zijn verschrikkelijk individualistisch, ongedisciplineerd met geen enkele bekommernis voor een eventuele verbetering van de gezamenlijke collectiviteit. Het idee om de burger te laten participeren lijkt men onhaalbaar. Dat werkt in ieder geval niet.
(eigen vertaling)

-
1. Dat werd transparant gemaakt op de website www.antwerpen.be. Onder ‘contact’ vind je de verschillende wijzen waarop de burger in contact kan komen met de stad.
 2. Omzendbrief BuurtInformatieNetwerken 2010, 10 december 2010.

geen burgernetwerken of buurtinformatienetwerken

Men stapt maar naar de overheid als het strikt noodzakelijk is. Het zelf verantwoordelijkheid dragen voor zijn eigen veiligheid en leefbaarheid, en/of zich organiseren in burgernetwerken of buurtinformatienetwerken, kwam in Luik niet van de grond. Het volgende citaat gaat hierop in:

Ik vond het een goed idee zoals het vroeger was toen de postman de politie te hulp kwam wanneer die iets abnormaal ontdekte. In Canada kennen we bijvoorbeeld de RIQ, de BuurtInformatieNetwerken, en dat werkt daar zeer goed. Bij ons hebben we dat al verschillende keren geprobeerd en dat heeft nooit gewerkt. De Luikenaar is bang om in een systeem van verklikking te vervallen men heeft daar een probleem mee zoals men ook een probleem heeft met vrijwilligheid. Er is een bezorgdheid. De Veiligheidsmonitor, die een excellente barometer is, wijst uit dat we teruggaan naar een systeem van gemeenschapsgerichte politie. Nu zouden we misschien het systeem van de Buurt Informatie Netwerken opnieuw kunnen uitproberen, ik weet niet of het deze keer zou lukken. Het is misschien een probleem van procedures. Ik zal het nog eens opnieuw proberen.
(eigen vertaling)

veel aandacht naar dialoog met individuele Luikenaar

De burger werd een ‘afnemer van allerlei stadsdiensten’ genoemd, waarbij de stadsdiensten een bijzondere aandacht voor de mening en de stem van de burger koesteren. De Luikenaar, ‘actief in het uiten van ongenoegen’, werd door de bevoorrechte getuigen meermaals aangehaald. De burgemeester zelf (tijdens de zitdagen) en de stadssecretaris (tijdens bepaalde dagen) schenken veel aandacht aan klachten van de burger, waarbij veel aandacht uitgaat naar de dialoog met de individuele Luikenaar. Het overleg werd niet gestructureerd, verloopt reactief via zittingsdagen en kan van alles omvatten.

Controleren we de burgers? Niet echt, omdat het aan ons is om onze verantwoordelijkheid te nemen, aan de overheid. Men moet er zich wel rekenschap van geven dat als de mensen ons aanschrijven, dat ze van zich laten horen. Ik ontvang als hoofdcommissaris de mensen elke dinsdag op het politiekantoor voor de grote problemen van overlast en voor de buurtproblemen. Ik ontvang deze mensen zelf, met politiepersoneel en met alle andere mensen die noodzakelijk zijn. Ik nodig alle betrokken diensten uit en ik handel zo een drie a vier fenomenen per dag af. Ik ontvang die zoals de

burgemeester dat ook doet, zelf. De mensen komen met alle soorten van problemen af, zoals inwoners van een sociale woonwijk, de handelaars, of een persoon die uitzonderlijk slecht behandeld werd. Ik zie direct aan de brief, de telefonische oproep of de petitie of het problemen zijn die ik absoluut zelf wil zien.
(eigen vertaling)

*systematische
uitnodigingen bij boete*

Elke burger, die een boete dreigt opgelegd te krijgen,¹ wordt systematisch uitgenodigd, zoals het volgende citaat illustreert:

We hebben beslist om dit systeem te veralgemenen en aan iedereen toe te laten om te komen uitleggen wat er gebeurde, ongeacht het boetebedrag of de aard van de inbreuk. Het doel hiervan is om diegene die iets heeft gedaan toe te laten zich te komen uitdrukken over wat er gebeurd is, om zich te komen verantwoorden. Bijvoorbeeld om te zeggen: 'Ik vertrok die dag op vakantie en dat overkomt me dus maar één keer op een jaar en ik had geen andere oplossingen'. Dat laat toch toe om de situatie beter in te schatten. Maar dat kan maar gebeuren als de mensen komen opdagen natuurlijk.
(eigen vertaling)

*'ontmoeting' en 'dialoog'
zonder
veiligheidsdoelstelling*

De 'ontmoeting' en de 'dialoog' met de bevolking werd als zeer belangrijk speerpunt naar voren geschoven, zonder dat dat een veiligheidsdoelstelling dient. In dit kader wordt geluisterd naar groepen van buurtbewoners. Deze ontmoetingen draaien niet rond het aanleren van zelfredzaamheid of responsabilisering, maar wel om het verhogen van welzijn en het werken aan preciaire omstandigheden waarin mensen moeten leven. Elkaar beter leren kennen met het oog op het herstel van het vertrouwen tussen de stadsdiensten en de burger staat daarbij voorop, zoals het volgende citaat illustreert:

We hebben diensten binnen de buurten zelf ten dienste van de inwoners. Maar die zijn meer gepunt, het zijn nog grotere professionals in ondersteuning en hulpverlening en preventie. Daarom zijn dat straathoekwerkers en bemiddelaars met de ouders die in de

1. De wet bepaalt dat de verdachte vanaf een bepaald boetebedrag (62 euro) een schriftelijk of mondeling verweer kan indienen en een hoorzitting aanvragen. In Luik wordt echter *iedereen* uitgenodigd, ongeacht de hoogte van de boete, zodat iedereen zijn verhaal kan komen vertellen.

families zelf gaan praten als er conflicten zijn. We werken samen met het geheel van burgers, met groepen van inwoners, met buurtcomités enzovoort, maar we werken niet individueel. Het idee was echt om de mensen in hun eigen buurtomgeving te benaderen, ernaar te luisteren, bijvoorbeeld in de gemeentehuizen van de buurten, en in verschillende locaties die ter beschikking staan en toegankelijk zijn voor het publiek. Het idee was echt wel dat er een contact moest ontstaan tussen de inwoners en de stadsdiensten. Ik denk echt wel dat van al de steden en gemeenten die afhankelijk zijn van de centen van Grootstedenbeleid wij de enige stad zijn die dat al van in het begin doet en dan nog op een vrij algemene manier. Wat wij doen is echt ons laten kennen bij de bevolking. Door middel van buitenactiviteiten, echt ons laten kennen, zich niet verstoppen. De stadsdiensten moeten niet in die buurten aanwezig zijn om zich achter hun bureau te verschansen, maar om de burger echt te ontmoeten.
(eigen vertaling)

6. De proactieve aanpak

burgervader moet zijn rol opnemen en aangename leefomgeving creëren

Een volgend speerpunt in de integrale benadering is de ‘proactieve aanpak’. In beide steden was men de mening toegedaan dat de burgervader zijn rol moet opnemen en een aangename leefomgeving creëren voor de bewoners.

6.1. ANTWERPEN

proactieve instelling noodzakelijk om stad leefbaar te houden

Uit documentanalyse blijkt dat Antwerpen de regie bij de betugeling van overlast stevig in handen wenst te nemen en dat een proactieve instelling noodzakelijk was om de stad leefbaar te houden

omdat een aantal gedragswaarden en normen in de stad wegvielen, de ontevredenheid, het onbehagen en het subjectieve onveiligheidsgevoel bij de inwoners groot is en overlastgebonden buurtproblemen een zorg zijn, zoals rommel in de buurt en agressief verkeersgedrag. Vooral de ervaren onveiligheid en overlast moet worden aangepakt, waarbij het veiligheidsbeleid gebaat is met meer sturingscapaciteit en coördinatievermogen. Op korte termijn dient

*aan de stadskant de regie van het denken plaats te maken voor de regie van het doen.*¹

Het bestuursakkoord vertaalt dat naar ‘de stad wil de regie opnemen en een debat voeren over hoe de schaarse ruimte van de stad kwalitatief kan worden bestemd en herbestemd’.² Antwerpen wenste een sterk beleid uit te stralen, en heeft zich hiervoor gebaseerd op het Amsterdams beleid in Nederland.

concrete preventieve projecten om overlast te voorkomen

Concrete preventieve projecten om overlast te voorkomen werden uitgewerkt zowel in het kader van buurtregie, doelgroepregie, als voor stadsbrede programma’s met alle betrokken partners met bijzondere aandacht voor de impact op de reguliere werking. Zodra een actieplan werd goedgekeurd door het college, kreeg de projecteenheid ‘integrale veiligheid’ uitdrukkelijk het mandaat om de regie te voeren over de uitvoering van dit actieplan. Dat werd verder geformaliseerd in dienstverleningsovereenkomsten tussen ‘integrale veiligheid’ en de betrokken bedrijfseenheden waarbij de noodzakelijke inzet van mensen, middelen en diensten werd gegarandeerd (Meeuws, 2006). De stad Antwerpen stelt zich actief op als burgerlijke partij van overlastgevend gedrag dat zich op haar straten en pleinen afspeelt en waarvan de stad zelf het slachtoffer is. De achterliggende visie is dat wanneer het bestuur zich opstelt als ‘bewaker’ en ‘beschermer’ van publiek goed in de stad dat de burgers die in de stad leven ten goede komt, en het leven in de stad aangenamer wordt.

Ondertussen is de stad er zich ook van bewust dat ze op het openbare domein zelf de rol van nachtwaker, suppoost en scheidsrechter moet spelen. Het leven in de stad is dens, de stad heeft een bepaalde aantrekkingskracht. Dat samenlevingsverkeer gaan we sturen. Het werd goed samengevat in de leuze ‘t stad is van iedereen. Het gaat niet om de districten versus de stad, het gaat om de stad in al haar complexiteit, met dezelfde regels voor iedereen. Stilaan hebben we geleerd dat de stad een zware verantwoordelijkheid heeft om de regels te doen naleven.
(Meeuws, 2007).

-
1. Stadsplan Veilig, stad Antwerpen, dienst ‘integrale veiligheid’ 2002.
 2. Bestuursakkoord Antwerpen, 2007-1012, p. 8.

*stad als ‘benadeelde partij’
bij bemiddeling*

In de bemiddeling zit de stad dus zelf mee aan tafel als ‘benadeelde partij’ en kan (bv. voor vandalisme) een schadevergoeding aan de overlastpleger vragen, zoals de volgende citaten illustreren:

De GAS heeft ons in ieder geval geholpen om ons als stad zelf meer als slachtoffer te gedragen en niet meer alleen naar die klagende burger te luisteren. Dat is heel belangrijk. Nogmaals wie is er slachtoffer als er een bank kapotgestampt wordt?

De stad wordt inderdaad mee verdedigd door vertegenwoordigers van Samen Leven, die bijvoorbeeld bij een bemiddeling daar in naam van de stad zitten om de belangen van de stad te verdedigen. En dus jongeren ook duidelijk te maken ‘hier heeft de stad, het publiek, het openbaar bestuur schade geleden’. Wij willen daarvoor opkomen dat is ook een voordeel van de GAS. In zaken waar vroeger de stad bij vandalisme de benadeelde partij was, liet het klassieke gerecht ons weten: ‘als wij hier overschakelen op alternatieve afhandeling, dan komt de stad niet af, het is nogal moeilijk bemiddelen als een van de partijen er niet is’. Dus de GAS heeft ons geleerd ‘wij moeten ook meer leren als benadeelde partij voor de stad op te komen’. Het freerider-gedrag is natuurlijk heel het dilemma van de ‘public goods’. Men pleegt vandalisme op het openbaar domein, men is lawaaierig, wie is daar het concrete slachtoffer van? Iedereen en niemand hé. Dus wij willen dat ook doorbreken. Op het openbaar domein is de stad eigenaar en wij willen die rol ook echt spelen. U hebt ons kwaad gedaan, dus als je die vuilnisbak afbreekt, die banken kapot stampt, dan doet u heel veel mensen kwaad, in de eerste plaats die senioren of andere mensen die de banken gebruiken als het mooi weer is, dus ja, de stad zal dan voor die mensen opkomen.

*spanning tussen belangen
van de overheid
en die van burgers*

De beleidsveronderstelling hierbij is dat er een spanning bestaat tussen de belangen van de overheid en die van burgers. Het optreden van regulerende instanties is volgens de bevoorrechte getuigen noodzakelijk omdat burgers niet uit zichzelf aan publieke belangen zouden tegemoetkomen (gebrek aan burgerzin). De publieke ruimte in een stad is een schaars goed, waarvan verschillende groepen elk op hun eigen wijze willen gebruikmaken, op de manier die zij zelf het best achten. Dat leidt dan tot spanningen, waarbij de overheid als regulator van spelregels in de publieke ruimte optreedt. Volgens de bevoorrechte getuigen vindt normconformering niet langer spontaan plaats, en is stadsbemoedening nodig. Het volgende citaat illustreert dat:

Waarom er een proactief GAS-beleid nodig is? Criminologen moeten allemaal maar eens Senneth lezen, 'the fall of the public man'. In het publieke domein zijn om verschillende redenen de bekende private sociale controlemechanismen weggevallen. Ik denk dat sommigen dat echt onderschatten. Het volstaat om eens de tram te nemen en te kijken hoe bij een incident veel mensen hun kop in de kast steken en niet meer reageren. In een stedelijke context spreekt men niet meer dezelfde taal, letterlijk niet, maar ook figuurlijk niet. De taal van de openbaarheid, van het publiek domein, is verdwenen. Nu krijg je een beetje Far West toestanden, het gevoel bij de burger dat alles kan op het openbaar domein. Een heel belangrijk begrip namelijk 'publieke familiariteit' is weggevallen. Dat betekent dat je tegenwoordig niet meer zo goed kan inschatten welk gedrag iemand die je niet kent en die je tegenkomt op het openbaar domein, zal stellen. Je bent niet meer zeker als iemand je pad kruist dat hij geen kwade bedoelingen heeft, omdat we elkaar niet meer groeten. We kunnen dat ook niet meer, want we lopen ofwel met een broodje in onze mond ofwel -dat is blijkbaar het ultieme geluk nu in de 21^{ste} eeuw- we drinken koffie uit een beker op het publiek domein. Het verlies van de publieke familiariteit, het verlies van de 'public man' zorgt ervoor dat die roep om controle bij heel wat burgers vrij groot is. Wij merken dat ook, mensen eisen dat ook van de overheid, ze kijken niet in de eerste plaats naar zichzelf – wat ik deels begrijp – want het is niet zo makkelijk om terug mensen aan te spreken op hun gedrag in de openbare ruimte. De burger heeft op een bepaald moment gezegd 'we kijken terug naar de overheid'. De overheid die daar totaal niet op voorbereid was. Mensen willen dat die overheid zijn klassieke functie van de nachtwakersstaat, dat wordt dan voor Antwerpen de nachtwakers'-stad, terug opneemt. Als je de GAS-wet toepast zoals in Antwerpen met name altijd gecombineerd met andere maatregelen, altijd ook sensibiliserend, nooit zomaar blindweg repressief beginnen schrijven, vind ik dat de GAS zorgt voor het herstel van de publieke familiariteit. De GAS draagt bij dat we de mensen terug durven aanspreken op hun gedrag.

GAS-wetgeving zeer positief onthaald

De GAS-wetgeving werd in dat kader zeer positief onthaald. Ze werd als instrument benut om de Antwerpse stadsslogan 't stad is van iedereen' gestalte te geven. Het volgende citaat illustreert dat:

Ik ben niet zo flauw of wereldvreemd om te zeggen 'in de publieke ruimte in de stad loopt alles goed en de burgers controleren

mekaar'. Neen, helaas en dat is het drama van deze tijd is dat niet meer zo. Het langgerekte streven in deze stad is 't stad is van iedereen, en dat is ook de stadsleuze. Wij willen terug een stad, met veel mensen die niet in staat zijn om elkaar te communiceren omdat ze niet eens dezelfde taal spreken, die stad van iedereen is, met een publieke ruimte van iedereen. Dus wij willen echt een stad in volle openbaarheid waar je op ieder plein op iedere bank kan zitten, met een beetje het gevoel dat diegene die naast je komt zitten geen slechte bedoelingen heeft. Geen stad waarbij je in elkaars armen moet vallen en elkaar graag moet zien. Dat moet niet, want dat is het verschil tussen een stad en een dorp, maar wel een stad met 'publieke familiariteit'. Dit betekent 'kan ik met gerust gemoed het gedrag van iemand anders gaan voorspellen en past dat dan in mijn wachtingspatroon van hoe ik mij gedraag in het openbaar domein'. Ja, dat willen wij wel. En dat is de kern, ook ons veiligheidsbeleid is opgehangen aan een breder beleid waarbij we de stad willen verkopen als de meest aantrekkelijke plek om te wonen, en werkelijk te leven, en daar kan je de GAS heel goed in gebruiken.

'preventive partnerships'

De proactieve werking blijkt ook uit de grote investering in een versterking van de regiefunctie door de actieve opname van diverse projecten met zeer verschillende subsidiëringsbronnen in één groot geheel. Hierbij werden proactief 'preventive partnerships' aangegaan met de diverse actoren in het middenveld. Efficiënt werken stond hierbij centraal. Er werd actief ingezet op het afstemmen van projecten door cofinanciering door de stad zelf,¹ zoals het volgende citaat illustreert:

Wij financieren als stad op voluntaristische basis redelijk wat projecten of financieren ze gedeeltelijk mee. En dan sluit ik met al die partners convenanten af, contracten, ik teken die en zo'n covenant geeft me natuurlijk de mogelijkheid hier en daar mee voorwaarden voor de samenwerking op te leggen. Dit gezegd zijnde blijft er natuurlijk bij sommige partners de discussie rond het beroepsgeheim, en die willen dan niet echt meegaan in onze optiek.

-
1. Dat betekent concreet dat bijvoorbeeld projecten van straathoekwerk en opbouwwerk die voorheen louter door de Vlaamse Overheid werden gefinancierd, of door Grootstedenbeleid en daardoor hun eigen doelstellingen konden bewaren, een cofinanciering verkregen van de stad, waardoor ze dus ook een beetje moesten tegemoetkomen aan de stadsdoelstellingen of minstens de projecten kenbaar moesten maken.

Toch werd het mogelijk door deze cofinanciering de verschillende dispositieven meer gecentraliseerd te besturen, waardoor aan de roep van de burger voor een overheid die 'er iets aan moest doen' werd tegemoetgekomen.

*stadsbestuur houdt
touwjes voor
overlastaanpak stevig in
handen*

Besluitend kan gesteld worden dat het stadsbestuur de touwtjes voor de overlastaanpak stevig in handen houdt. De burgervader vervult zijn rol als goede burgervader, door het uitwerken van een doordacht overlastbeleid. De proactieve werking is een illustratie van de versterking van de regie, nadat de overheid aan legitimiteitscrisis onderging, die in Antwerpen scherp werd na de grote overwinning van het Vlaams Blok eind jaren negentig.¹

6.2. LUIK

*versterking van de
stadsregie*

In Luik was er geen sprake van een electorale omwenteling naar extreemrechts. De Luikenaar bleef immers ook in 2012 overwegend voor de socialistische partij stemmen. Het drugstoerisme waarbij Luik als drielandpunt (tussen Nederland en Duitsland) een centrale rol innam en de stijgende criminaliteitscijfers zetten de burgemeester bij zijn aantreden in 1999 aan tot een versterking van de stadsregie. Deze regie gaat dan voornamelijk over de aanpak van de meest kwetsbare groepen in projecten van sociale cohesie. De GAS-wet werd niet aangegrepen om de stadsregie op te drijven, ze wordt eigenlijk nauwelijks toegepast.

Politiepersoneel is heel moeilijk te motiveren om voor overlastfeiten processen-verbaal uit te schrijven. Men zit nog in de oude mentaliteit van 'die processen-verbaal gaan naar het parket en daar doet men er niets mee (Mantovani, 2007). Verder gaat men ervan uit dat de mensen zelf een zeker 'civisme' in zich hebben, een zeker respect voor de openbare ruimte, zoals het volgende citaat illustreert: 'Moeten we in 2010 nog gaan verbieden om een blikje op de grond

1. In die ontstaansperiode was het Vlaams Blok prominent aanwezig met zijn scherp uiterst rechts verkiezingsprogramma, dat door meer dan één derde van het kiespubliek in Antwerpen gesteund werd. Het (socialistische) stadsbestuur wenste zijn greep te vergroten om deze tendens naar zwarte stemmen, ontstaan vanuit ongenoegen en frustratie met het beleid, om te buigen.

- politie waarschuwt en zet aan tot normconformering, maar er is weinig geloof in de boete op zich*
- te gooien? Moet gewoon beleefd gedrag geen gedrag van iedereen zijn?’ (eigen vertaling)
- De politie zal wel waarschuwen en aanzetten tot normconformering, maar er is weinig geloof in de boete op zich. Zo is het verboden om alcohol te drinken op de openbare weg, maar in plaats van een GAS-boete uit te schrijven, giet de politie blikjes drank die op straat genuttigd worden voor de ogen van de gebruiker leeg. Tijdens de zomer, wanneer de terrassen vol zitten en er veel gebruikers met drank een deel van de straat innemen, wordt hen aangemaand naar binnen te gaan of ze zijn hun glas kwijt.
- ‘overlegagenten’*
- Er zijn slechts twee politieagenten voltijds vrijgesteld om overlast te bestrijden. Ze zijn niet gericht op overtredingen (behalve voor clandestien storten bij heterdaad), maar het zijn ‘overlegagenten’.
- Voor de overlast werden er twee verbindingsagenten ‘overlast’ aangeduid. Het zijn referentieagenten, ze gaan dus niet verbaliseren, maar men kan wel allerlei vragen aan hen stellen. Ze ontsluiten informatie en bevinden zich constant op het terrein.*
- (eigen vertaling)
- gemeenschapswachten zijn niet op overlast georiënteerd en doen geen vaststellingen*
- De gemeenschapswachten zijn ook niet op overlast georiënteerd en doen geen vaststellingen. De stad stelt zichzelf ook geen burgerlijke partij bij overlastfeiten, zoals in Antwerpen.
- Onze politiek bestaat uit het oplossen van problemen en niet de repressie. Soms kunnen we wel tot een proces-verbaal komen, voor mensen die echt niets begrijpen en dan een administratieve boete geven. maar we zitten in Luik met een weinig kapitaalcrachtige bevolking dus boetes gevend ie toch niet kunnen geïnd worden heeft ook geen zin.*
- (eigen vertaling)
- inzetten op verbetering van levensomstandigheden en (mogelijke) oorzaken van overlast*
- Wel werd sinds eind jaren negentig een proactief beleid gevoerd, dat inzet op een verbetering van de levensomstandigheden en de (mogelijke) oorzaken van overlast, zoals het volgende citaat illustreert:
- De toepassing van de GAS-wet is zeer beperkt. Vernielingen, aanbrengen van ‘tags’ en vandalisme worden niet strafbaar gesteld in de gemeentelijke verordeningen. Ik denk wel dat het zeer bewust is dat de stad niet meegaat in deze sanctioneringspolitiek. Ik ben ervan overtuigd dat het centrum van de stad, waar de problemen*

van de grote stad samen komen lijdt onder een middelmatige levenskwaliteit. Daar is de overlast inderdaad wel belangrijk, ondanks alle inspanningen die de stad doet. Daar discussieer ik niet over. Vooral vuilstort, lawaai, bedelen, ongedisciplineerd gedrag en overlast zijn problemen waar de stad Luik mee te kampen heeft. Ik woon er, ik zie het, ik ben geïntegreerd, ik heb een familie, ik spreek met mensen dus voor mij en ik begrijp niet waarom er niet meer energie wordt gestoken in de aanpak van overlast. We hebben hier op stadsniveau alleen maar de hondenpoep en het aspect 'properheid van de stad', zo iets als rondhangende jongeren aanpakken dat kennen we hier niet. er worden ook uiterst weinig betrapingen op heterdaad verricht, ik weet niet waar. Als ik zo rondloop in de stad ken ik dagelijks zeker tien heterdaad betrapingen doen voor overlast, zowel voor jongeren als voor volwassenen. Maar de stadsdiensten en de politie kiezen ervoor deze mensen met rust te laten. Ze pikken er soms heel jonge mensen uit om ze opnieuw op te voeden, deze waar dat nog zou kunnen werken, maar heell de verslaafdenpopulatie bijvoorbeeld laten ze met rust. Er is natuurlijk ook het aspect dat deze mensen toch geen administratieve boete kunnen betalen, zelfs de sanctionerend ambtenaar weet dat. Ze gaan dus toch hun geld niet kunnen innen, en dat is toch wel belangrijk als je de GAS-wet wil toepassen.
(eigen vertaling)

*proactieve aanpak:
ondersteunende
instrumenten*

De proactieve aanpak wordt in Luik door enkele instrumenten ondersteund. In Luik werden in 2010 vijftien *smartphones* ingevoerd. Het gaat om een klein toestel dat registreert, foto's maakt en de gegevens doorzendt naar de politieserver. De *smartphones* worden gebruikt in het kader van gemeentelijke administratieve sancties bij milieu-inbreuken door de veertien milieucommissariaten die het Luikse korps telt. Het gaat hierbij om illegaal storten, achtergelaten voertuigen, tags en geluidsoverlast (Hendrick, 2010). Deze ingreep getuigt van een proactieve overlastaanpak voor milieufeiten. Dit communicatiemiddel vermijdt de pen en betekent dus tijdswinst. Toch werkt het merendeel van het korps nog met blocnote en pen, om overlast op straat te noteren.¹ Om de communicatie tussen de verschillende commissariaten en de preventiediensten

1. Het blijft hier gaan om noteren van problemen die dan aan de bevoegde stadsdiensten worden doorgegeven, niet om verbaliseren. Vaak gaat het om losliggende stoeptegels, lekkende afvoerbuizen, loslopende honden, achtergelaten huisvuil enz.

(VPC) te verbeteren, werd een papieren drager (steekkaart) verspreid aan de straatpatrouilles en de gemeenschapswachten, waarop een tiental overlastfenomenen werden opgesomd. Indien er zich een probleem voordoet, wordt dat door de politie- en de gemeenschapswachten op het terrein aangekruist en gecentraliseerd bij de dienst preventie, waar deze fiches in de computer worden ingevoerd, en er nadien analyses op gebeuren.¹

*Antwerpen is proactief
i.v.m. vroegdetectie en
aanpak van overlast
Luik past de proactieve
werking uitsluitend voor
milieuoverlast toe*

Besluitend zien we in de proactieve werking in Antwerpen toch wel een wens tot risicobeheersing, en dan vooral in het vroegtijdig screenen van ‘criminogeen’ gedrag van jongeren en op preventie gericht toezicht, waarbij zo vroeg mogelijk signalen van problematisch gedrag moeten worden opgevangen en omgebogen naar aanvaardbaar gedrag. De risico’s voor een verdere neerwaartse spiraal van personen (bedelen, rondhangen, bedreigen, alcohol- en druggebruik...) én plaatsen (verloedering, leegstand, drugspanden...) worden door een proactieve aanpak verkleind. In Antwerpen is men zeer proactief werkzaam als het om vroegdetectie en aanpak van allerlei vormen van overlastgevend gedrag gaat. In Luik wordt de proactieve werking uitsluitend toegepast voor milieuoverlast.

7. De gemeentelijke reglementen

*overtredingen die met
GAS-sanctionering kunnen
worden bestraft*

In dit punt wordt – op basis van een grondige studie van de gemeentelijke reglementen in beide steden – inzicht gegeven in de overtredingen die met een GAS-sanctionering kunnen worden bestraft. De politiecodel maakt geen onderscheid tussen overlastfeiten en andere feiten. Aanvullende informatie uit de diepte-interviews maakte dat echter wel duidelijk.

7.1. ANTWERPEN

vier thema’s

In 2005 voorzag Antwerpen de verouderde politiereglementen van een facelift. De tweede reparatiewet was voor de burgemeester dé aanleiding om de GAS-wet concreet in Antwerpen toe te passen. De politiecodel werd herwerkt met meer aandacht voor stadsetiquette

1. Het nadeel van deze manier van werken is dat het invoeren van al deze manuele gegevens in de computer zeer tijdrovend is en de analyses dan ook niet actueel genoeg zijn om er iets mee te doen.

en op 17 mei 2005 door de gemeenteraad goedgekeurd (Meeuws, 2006). De codex telt 333 opeenvolgende artikelen¹ opgebouwd rond vier thema's:

- algemene verordeningen van openbare orde, rust, veiligheid, gezondheid en hygiëne;
- huishoudelijke reglementen;
- strafbepalingen;
- bemiddeling.

hoofdstukken Verder bevat de codex de volgende hoofdstukken:

- openbare netheid en gezondheid;
- openbare veiligheid en vlotte doorgang;
- openbare rust;
- inrichtingen toegankelijk voor publiek en recreatie;
- specifieke regelgeving,²

elk met hun eigen afdelingen waarin de overtredingen staan opgesomd.

*vier in de GAS-wet
voorzien sanctioneringen,
van toepassing op alle
artikelen*

Titel III 'bestrafning' artikel 331 bepaalt dat alle in de codex opgenomen artikelen met een van de vier in de GAS-wet voorziene sanctioneringen kunnen worden bestraft.³ Welke van de vier sanctioneringen het wordt en het boetebedrag wordt geval per geval door de sanctionerend ambtenaar bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met de uitkomst van een eventuele bemiddeling. Titel III bepaalt bovendien dat niet-naleving van een bevel van de burgemeester kan leiden tot de administratieve sancties uit artikel 331.

-
1. Dat betekent dat de nummering van de artikelen per afzonderlijk poli-
tiereglement niet in aanmerking genomen werden, maar werden doorge-
nummerd wat het geheel een zeer overzichtelijke indruk geeft.
 2. Dit hoofdstuk herbergt diverse rubrieken zoals dieren, daden van ontucht
en prostitutie, straat- en plaatsverbod, residentiële woonwagenterreinen
en doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners, inkoop van twee-
dehandgoederen, taxidiensten, begraafplaatsen en lijkbezorging, stads-
wapen, tegeltuinen, vellen van bomen en spijbelen (art. 329: het is
verboden activiteiten te stimuleren die verhinderen dat aan de leerplicht
kan worden voldaan), Code van gemeentelijke reglementen, p. 3.
 3. Titel III: strafbepalingen, art. 331: *Tenzij de wet of het decreet andere
strafbepalingen voorziet, wordt elke overtreding van de Code van gemeente-
lijke poliatiereglementen bestraft met: een administratieve boete tot 250 euro
of een administratieve schorsing of intrekking van een afgeleverde toelating
of vergunning en/of met een tijdelijke of definitieve administratieve sluiting
van een instelling.*

geen afzonderlijke categorie voor overlast

Er werd in de codex niet in een afzonderlijke categorie voorzien voor overlast. Er wordt van uitgegaan dat overtreding van de artikelen uit de codex een verstoring van de openbare orde, rust, veiligheid, hygiëne, netheid en overlast (bevoegdheden van de burgemeester dus) inhoudt. Wel werd specifiek verwezen door de bevoorrechte getuigen naar het straat- en plaatsverbod in het politiereglement¹ (maatregelen burgemeester) als middel om overlast tegen te gaan, en naar ontucht en prostitutie om de drugoverlast te lijf te gaan.²

bedelaars

Bedelen op de openbare weg is verboden,³ al wordt dat volgens de sanctionerend ambtenaren niet echt toegepast. Het volgende citaat bespreekt de bedelaars in Antwerpen:

Wij zijn niet tegen bedelaars als persoon, maar we zijn wel tegen bedelen omdat we denken dat bedelen in de staat die we hebben opgebouwd niet de snelste manier is om te stijgen op de sociale ladder. Voor diegenen die niet kunnen stijgen om 101 redenen hebben wij vroeger heel veel voorzieningen bedacht en dan hebben we – denk ik – om de foute redenen een van die voorzieningen afgeschaft, namelijk de landloperijkolonie in Wortel. Dat was een foute beslissing... omdat je toen als verzorgingsstaat die mensen tenminste nog kon opvangen, verzorgen, behoeden voor grotere ellende en nu zeggen wij, weet je wat, als het nu kraakt dat het

-
1. Hoofdstuk 6, specifieke regelgevingen, afdeling 3, art. 291 § 1: *onverminderd zijn prerogatieven kan de burgemeester bij gemotiveerd besluit aan die personen die herhaaldelijk de openbare orde ernstig verstoren of zware overlast veroorzaken in dezelfde omgeving, verbieden één of verscheidene straten te betreden of er te vertoeven gedurende een door hem te bepalen termijn die de 8 dagen niet overschrijdt. § 2: Dit verbod kan slechts opgelegd worden na herhaaldelijke verwittigingen en een mondeling en schriftelijke verwittiging dat inbreuken zoals in paragraaf 1 vermeld, begaan werden en een straatverbod overwogen werd.*
 2. Hoofdstuk 6, afdeling 2, art. 285-290. Deze artikelen gaan over het verbod huizen van prostitutie uit te baten (of te verhuren) in de nabijheid van scholen, erediensten en woongebieden. Raamprostitutie in een vastomlijnd afgebakend concentratiegebied is wel toegestaan.
 3. Titel 1, hoofdstuk 3, Afdeling 8, onderafdeling 3, art. 166 § 1: *Op de straten en pleinen genoemd in art. 165 en in elke in voormelde gebieden gelegen inrichting toegankelijk voor publiek is het verboden, al dan niet in het gezelschap van kinderen, te bedelen of door vertonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen de liefdadigheid van de voorbijgangers of aanwezigen op te wekken. § 2: Het is verboden aan de deuren te bellen of te kloppen met het doel een aalmoes te bekomen. Soms worden bedelaars wel opgepakt en dan naar het OCMW doorverwezen.*

vriest, lig op straat, en dan bedenken we daar de crisisopvang en de nachtopvang voor. Die hadden we voorheen ook al, voor de afschaffing van de wet op de landloperij. Dat was geen crisisopvang dat was gewoon de landloperkolonie in Wortel. Daar waren die mensen doodgelukkig.

*rondhangende
overlastgevende jongeren*

Het gebruik door de stadsdiensten van artikel 84 'openbare vergaderingen, samenscholingen en manifestaties in openlucht en/of op de openbare weg'¹ om rondhangende overlastgevende jongeren in voortrajecten te steken,² is volgens sommige bevoorrechte getuigen omstreden. Rond de gemengde inbreuken zijn er afspraken met het parket. Diverse dienstorders³ leggen richtlijnen op die het stadsbestuur navolgt.

1. Titel 1, hoofdstuk 3, afdeling 2, art. 84 § 1: *Zonder schriftelijke en voorafgaande toestemming van de burgemeester, is het verboden in openlucht en/of op de openbare weg, openbare vergaderingen, en manifestaties in te richten: alsook samenscholingen die zouden kunnen leiden tot ernstige overlast of tot een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, orde en rust. De aanvraag voor het inrichten van elke openbare vergadering, samenscholing of manifestatie in openlucht en/of op de openbare weg moet ingediend worden bij de burgemeester via de bedrijfseenheid Integrale Veiligheid.* Ook de 'lichte gewelddaden' (overtreding titel 10) staan in de politiecodex, hoofdstuk 3, openbare veiligheid en vlotte doorgang, afdeling 1, onderafdeling 14, en kunnen bestraft worden met een GAS-boete.
2. Op basis van dit artikel kan men jongeren voorleiden die zich vervelen, rondhangen en amok maken. Ze krijgen dan geen GAS-boete, maar worden wel in kaart gebracht en er worden hun projecten en programma's aangeboden, indien ze niet op het aanbod ingaan, kunnen ze alsnog een boete krijgen. Dat kan gaan om sportactiviteiten, recreatieve acties, vormingen enzovoort.
3. Dienstnota nummer 49.2007 inzake de nieuwe gemeentewet en dienstnota 31/2009 over het toepassingsgebied van de gemeentelijke administratieve sancties. De gemengde inbreuken type 2 (zwaardere) blijven uitsluitend door het parket afgehandeld. Voor de lichtere gemengde inbreuken kan de parketmagistraat beslissen de sanctionering te delegeren naar de stad (kennisgeving binnen 2 maanden aan sanctionerend ambtenaar door parket). Het parket stelde in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties steeds een protocol op tussen het parket van de procureur des Konings te Antwerpen en de stad (gemeentesecretaris en burgemeester) inzake de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties (07/05/2005 ref. IV/GAS/1) en ref. Deelparagraaf 14/5-7, 2009, 4 p. De 'lichte gewelddaden' (overtreding titel 10) staan in de politiecodex, hoofdstuk 3, openbare veiligheid en vlotte doorgang, afdeling 1, onderafdeling 14, en kunnen bestraft worden met een GAS-boete.

7.2. LUIK

47 reglementen; GAS-sancities voor slechts 12 ervan

In Luik werden alle gemeentelijke reglementen in een lijvig boekwerk samengebonden. Dat bevat veel enerzijds veel oude reglementen,¹ en een aantal die in juli 2005² werden bijgewerkt. De politiecodex bundelt 47 reglementen, waarvan slechts voor 12 reglementen in GAS-sancities werd voorzien (boete en ‘maatregelen burgemeester’, bijvoorbeeld voor de nachtwinkels of verkrotting). Men gelooft in Luik niet echt in sluiting of schorsing, zoals het volgende citaat illustreert:

In de reglementen heeft men in zeer weinig schorsingen van vergunningen voorzien of andere maatregelen burgemeester. Een vergunning schorsen of intrekken betekent echt alle inkomsten voor een persoon afsnijden. als men dus moet kiezen om iemand een boete van 250 euro op te leggen of iemand zijn vergunning af te pakken, is de keuze niet moeilijk.

(eigen vertaling)

controle op politiereglementen door provinciaal niveau

De korpschef voorzag in een handig zakboekje van tien bij vijftien centimeter³ met de belangrijkste reglementen voor alle politiepersoneel. In tegenstelling tot Antwerpen werd niet in huishoudelijke reglementen (zwembad, bibliotheek, recreatiedomein...) voorzien in de codex. Slechts twaalf overtredingen in de 47 reglementen kunnen met een GAS-sanctionering worden bestraft. Dat is te wijten aan het feit dat alle politiereglementen die gemeenten opstellen uitermate nauwkeurig worden nagekeken door de arrondissementscommissaris en door de gouverneur. Zelfs indien ze door de gemeenteraad werden goedgekeurd, kunnen ze nog worden ingetrokken door het provinciale niveau. Jongeren in groepjes rondhangen op het publieke domein werd ooit voorgesteld ter invoering in de codex door de gemeente Verviers, maar werd snel weer door de arrondissementscommissaris afgevoerd wegens het in strijd zijn met het recht op vereniging zoals het in de grondwet bepaald is.

-
1. Dat zijn reglementen waarop volgens de bevoorrechte getuigen weinig inbreuken voorkomen, wat niet de moeite loont ze voor de gemeenteraad te brengen om aan te passen. Straffen hierop zijn nog steeds een bevoegdheid van de politierechter.
 2. Règlements communaux, juillet 2005, 231 p. Dit reglement wordt ieder jaar bijgewerkt: Règlements communaux, 2010, 240 p.
 3. Règlements communaux, manuel de terrain, ville de Liège, 48 p.

- GAS-boete* Na bespreking in de gemeenteraad, voorzien tien politiereglementen in een GAS-boete, namelijk rond de volgende incriminaties:
- gebruik of verspreiding van alcohol op de openbare weg;¹
 - verkoop van gasaanstekers aan minder dan 16-jarigen;²
 - reglementering inzake antiekmarkten (brocante);³
 - geluidsoverlast (ook nachtlawaai);⁴
 - loslopende honden;⁵
 - niet afficheren van huurprijzen;⁶
 - houden van optochten, stoeten, manifestaties en braderieën zonder vergunning;⁷
 - zichtbaarheid van huisnummers;⁸
 - inname van de openbare weg (onder meer terrassen);⁹

1. Règlement de police relatif à la consommation, à la vente ou la distribution d'alcool sur la voie publique du 25 juin 2007.
2. Règlement de police relatif à la vente de briquets et de récipients sous pression contenant des recharges de gaz pour briquets du 26 mai 2008 (Séance Conseil communal n. 11, référence 080515-IA1).
3. Règlement de police relatif aux brocantes organisées par la Ville du 12 novembre 2002 (Séance Conseil communal n. 25);
4. Règlement de police relatif à la lutte contre le bruit du 25 juin 2007.
5. In het Vlaams milieuhandhavingsdecreet worden 'loslopende honden' beschouwd als een niet-afvalgerelateerde vorm van openbare overlast, voorheen geregeld via het oude decreet naar de politierechter, sinds het nieuwe mogelijk sanctioneerbaar met een GAS-boete. Règlement de police concernant les chiens du 24 novembre 2003 (Séance Conseil communal n. 24, référence 031113-IA1).
6. Het is verplicht voor de eigenaar wanneer hij een pand te huur aanbiedt met een aankondiging bevestigd op de woning, de huurprijs en de vaste kosten openlijk aan te kondigen en voor het raam te afficheren. Règlement de police relatif à l'affichage des loyers et des charges communes du 23 juin 2008 (Séance Conseil communal n. 29);
7. Règlement de police concernant l'organisation de manifestations ou de cortèges sur la voie publique ainsi que de manifestations en salle ou en plein air accessibles au public du 24 mars 2003, tel que modifié le 29 mai 2006 (Séance n. 15, référence 060518-IA16) en Règlement particulier de police et de gestion patrimoniale portant organisation de la Grande Fête du Commerce du Centre-Ville du 22 février 2010 (Séance Conseil communal n. 21).
8. Règlement de police relatif au numérotage et sous-numérotage des maisons et bâtiments du 20 février 2006 (Séance Conseil communal n. 13, référence 060209-IA32).
9. Règlement général de police et de gestion patrimoniale relatif à l'occupation de la voie publique du 15 décembre 1997 (Séance conseil communal n. 20) en Règlement particulier de police et de gestion patrimoniale relatif à l'occupation de la voie publique lors des fêtes du 15 Août en Outremeuse du 26 avril 2005, tel que modifié le 29 juin 2009 (Séance Conseil communal n. 11, référence 090618-IA3).

- voetbalwedstrijden in het Luikse stadion;¹
- begrafenissen, crematies en lijkbezorging.²

*samenschooling of
rondhangen*

Hierin werd in geen enkel reglement voorzien dat samenschooling of rondhangen zou kunnen tegengaan, zoals het volgende citaat illustreert:

Beledigingen en ruzie tussen jongeren en vechtpartijen bevinden zich niet in het gemeentelijk reglement van Luik. In andere steden buiten Luik heb ik al wel beledigingen en samenschooling op de openbare weg door jongeren in de reglementen gezien. Hier in Luik bestaat dat niet omwille van de uitdrukkelijke wens hier geen boete bevoegdheid is en dat Justitie dat maar moet doen. 'De toepassing van de GAS-wet is zeer beperkt. Vernielingen, aanbrengen van 'tags' en vandalisme worden niet strafbaar gesteld in de gemeentelijke verordeningen. Ik denk wel dat het zeer bewust is dat de stad niet meegaat in deze sanctioneringspolitiek. Ik ben ervan overtuigd dat het centrum van de stad, waar de problemen van de grote stad samen komen lijdt onder een middelmatige levenskwaliteit. Daar is de overlast inderdaad wel belangrijk, ondanks alle inspanningen die de stad doet. Daar discussieer ik niet over. Vooral vuilstort, lawaai, bedelen, ongedisciplineerd gedrag en overlast zijn problemen waar de stad Luik mee te kampen heeft. Ik woon er, ik zie het, ik ben geïntegreerd, ik heb een familie, ik spreek met mensen dus voor mij en ik begrijp niet waarom er niet meer energie wordt gestoken in de aanpak van overlast. We hebben hier op stadsniveau alleen maar de hondenpoep en het aspect 'properheid van de stad', zoiets als rondhangende jongeren aanpakken dat kennen we hier niet. er worden ook uiterst weinig betrapingen op heterdaad verricht, ik weet niet waar. Als ik zo rondloop in de stad ken ik dagelijks zeker tien heterdaad betrapingen doen voor overlast, zowel voor jongeren als voor volwassenen. Maar de stadsdiensten en de politie kiezen ervoor deze mensen met rust te laten. Ze pikken er soms heel jonge mensen uit om ze opnieuw op te voeden,

-
1. Règlement de police concernant l'organisation de manifestations ou de cortèges sur la voie publique ainsi que de manifestations en salle ou en plein air accessibles au public du 24 mars 2003, tel que modifié le 29 mai 2006 (Séance Conseil communal n. 15, référence 060518-IA16);
 2. Règlement de police et d'administration relatif aux funérailles et sépultures du 24 février 2003;

deze waar dat nog zou kunnen werken, maar heel de verslaafden-populatie bijvoorbeeld laten ze met rust. Er is natuurlijk ook het aspect dat deze mensen toch geen administratieve boete kunnen betalen, zelfs de sanctionerend ambtenaar weet dat. Ze gaan dus toch hun geld niet kunnen innen, en dat is toch wel belangrijk als je de GAS-wet wil toepassen.

(eigen vertaling)

*straat- en plaatsverbod en
specifieke reglementen
voor prostitutie*

In straat- en plaatsverbod en specifieke reglementen voor prostitutie werd niet voorzien in Luik. Het Luikse bestuur gaat uiterst spaarzaam om met verbodsbepalingen, zoals het volgende citaat illustreert:

Als je het gemeentelijk reglement bekijkt ga je ontzettend weinig zaken vinden die de vrijheid van de mensen beknotten. Als we de inbreuken bestuderen, komen we alleen het gebruik van alcohol op de openbare weg tegen. Daarmee bedoel ik dat de andere reglementen echt beantwoorden aan bepaalde types van gebeurtenissen, bijvoorbeeld een reglement over antiekmarkten, hoe dit te organiseren en hoe dit te bestraffen als de reglementen overtreden worden. In Luik zie ik echt niet in dat deze reglementen enigszins zouden wegen op de burgers of de inwoners beperken. Ja, ok, je mag geen potten en pannen op straat gooien, daar word je zelfs in Luik voor beboet. Maar men heeft absoluut deze kans met de GAS-wet niet geroepen in Luik om te zeggen: nu gaan we eens de controle op de mensen verhogen en zoveel meer gedragingen in de codex strafbaar stellen, dat zeker niet, neen.

(eigen vertaling)

*'graffiti': vervolging door
parket*

Het gemeentelijk reglement bepaalt dat 'graffiti' (tagging) op openbare gebouwen – op voorwaarde dat het parket niet vervolgt – ook bestraft kan worden met een GAS-boete.¹ De procureur des Konings van Luik, Danièle Reynders, verzekerde ons echter dat deze laatste overtredingen steeds als correctionele feiten door het parket worden aangepakt, en nooit met een gemeentelijke GAS-boete mogen worden afgehandeld.

1. Règlement de police relatif aux tagages et graffitages du 21 novembre 2005 (Séance Conseil communal r. 16).

*‘intrekking, schorsing
vergunning’*

De GAS-sanctionering ‘intrekking, schorsing vergunning’ is toepasbaar op de straatartiesten¹ en de nachtwinkels.² Verder worden nog een tweetal overtredingen³ bestraft met politiestraffen en maatregelen burgemeester.

bedelen

Ook ‘bedelen’ werd opgenomen in de codex, er volgt echter geen GAS-sanctionering op, om de volgende redenen:

Ja, we hebben een reglement op bedelen. Dat wordt per dag van de week geregeld en per wijk. zo mag men bijvoorbeeld niet in het centrum van Luik, waar alle winkels zijn, niet bedelen behalve op maandag. dinsdag mag men dan weer in een andere wijk bedelen. Als men toch een bedelaar betrapt die in een bepaalde wijk bedelt en dit niet op de toegelaten dag, komt de politie die ophalen en ze brengen die naar de sociale diensten. Voor bedelen administratieve geldboetes vragen heeft totaal geen zin want de mensen hebben geen geld. Daarom is er een gemeentelijk reglement, om te voorkomen dat er uispattingen zijn. In Luik heeft men per wijk een apart reglement opgesteld, met die dagen van de week, omdat men dacht dat het gewoon verbieden niet wettelijk zou zijn. Daarvoor werd een professor van de universiteit van Luik in administratieve recht geraadpleegd die ons heeft geadviseerd. En daarna kwam er een advies van de Raad van State dat ons reglement in Luik wettig was, we werden dus niet terug gefloten. Natuurlijk is het volledig verbieden van te bedelen niet wettig.

(eigen vertaling)

Behoudens dit ‘roulatiesysteem’, waarbij de bedelaar elke dag in een andere wijk moet gaan bedelen, staat in het gemeentelijk reglement beschreven dat de politie de identiteit mag opvragen en verplicht is

-
1. Règlement de police concernant les artistes de rues du 29 avril 2002 tel que modifié le 21 mars 2005 et le 22 février 2010, Extrait du registre aux délibérations du Conseil communal, Ville de Liège 1^{er} département, Bureau de Police administrative, Séance du Conseil communal 22 février 2010, n. 10
 2. Règlement communal de 25 juin 2007 concernant l’implantation et exploitation de magasins de nuit et de bureaux privés pour les télécommunications.
 3. Namelijk ‘verwaarlozen van gevels en van andere delen van de openbare ruimte’ en ‘verkoop van theaterkaartjes op minder dan 100 meter van het theatergebouw’.

contact op te nemen met het OCMW, om een doorverwijzing naar de hulpverlening te doen.

zwerfvuil en afvalgerelateerde overtreedingen: geen GAS-sanctionering

De stad Luik is zeer streng in verband met zwerfvuil en afvalgerelateerde overtredingen. Er worden dagelijks teams uit elk van de veertien politiecmissariaten ingezet om de stad proper te houden en processen-verbaal op te stellen tegen vervuilers, maar ook stadsreinigingsdiensten. Vervuiling wordt ook in de Luikse politiecodex opgenomen,¹ maar – in tegenstelling tot Vlaanderen waar het Vlaams decreet specifiek werd aangepast met als doel de GAS-boete voor de gemeenten toepasbaar te maken (zie punt 7) – *niet* van een GAS-sanctionering voorzien. Alle milieuovertredingen werden beschreven binnen de regionale reglementering van het Waals Gewest en zijn onderhavig aan administratieve boetes (geen gemeentelijke administratieve sancties) tot 100.000 euro (vermenigvuldigd met twee in geval van recidive).² Hondenpoep en wildplassen vallen ook onder deze reglementering³ en wordt dus niet bestraft met een GAS-boete, zoals in Antwerpen, maar kunnen aanleiding geven tot een veel hogere boete geregeld binnen de regionale wetgeving van het Waals Gewest.⁴

8. De overlastprioriteiten

In deze paragraaf worden de overlastprioriteiten geschetst voor beide steden. Deze prioriteiten werden gepuurd uit documenten en

1. Règlement de police relatif à la propreté sur la voie publique et aux petites incivilités urbaines qui y portent atteinte du 29 juin 2009.
2. Décret régional Wallon de 5 juin 2008 sur l'environnement en Règlements communaux manuel de terrain ville de Liège, propreté sur la voie publique et petites incivilités urbaines qui y portent atteinte (Conseil communal 29 juin 2009), p. 37.
3. Art. 30 'l'interdiction de souiller la voie publique', Règlements communaux manuel de terrain ville de Liège, p. 45.
4. De boetes voorzien in het Waals milieudecreet liggen veel hoger dan een GAS-boete. deze boetes worden opgelegd door de politierechter en niet door de sanctionerend ambtenaar. Het Gewest heeft bovendien haar eigen inspecteurs ter beschikking om milieuvaststellingen te doen. Art. 2 du décret régional Wallon de 5 juin 2008 insérant un article D167 dans le code de l'environnement, le montant de l'amende fixée par le fonctionnaire sanctionnateur est de 50 à 100.000 euro pour les infractions de 2ième catégorie (p. 55) in A. Stassen (2010). *Projet de mise en concordance de l'ordonnance général de police type avec le décret relatif aux infraction environnementales.*

interviews. Een statistisch overzicht van de overlastfeiten geeft bijkomend inzicht in die overlastfeiten waarvoor frequent geverbaliiseerd werd in de beide steden.

8.1. ANTWERPEN

rommel op straat, agressief verkeersgedrag en storend rondhanggedrag van jongeren

De Veiligheidsmonitor¹ meet in hoeverre mensen last hebben van overlastgebonden buurtproblemen. De top drie van de buurtgebonden problemen van de Antwerpenaar bestaat uit rommel op straat, agressief verkeersgedrag en storend rondhanggedrag van jongeren. Het gaat hier eerder om problemen van levenskwaliteit dan van zware criminaliteit. De Antwerpenaar stoorde zich meer van de gemiddelde Vlaming aan die problemen.² Om die reden werd ‘maatschappelijke overlast’ een van de topprioriteiten in het zonale veiligheidsplan 2005-2008³ en 2009-2012.⁴ Aanvankelijk was vuil in de stad een prioriteit, zoals het volgende citaat illustreert:

Het meest voor de hand liggende was en is de aanpak van sluikstorten, alles wat te maken heeft met het creëren van een propere stad, ook vormen van het bevuilen van de straat (wildplakken, wildplassen...). Daar zagen wij een absolute prioriteit in en dat hebben wij ook zo genoemd. We wilden de stad ermee proper krijgen dat is ook niet zo onlogisch, het was ook de inzet van de verkiezingen eind 2000. Na die vorige bestuursperiode hebben we bekeken: ‘wat steken we in onze codex en wat niet?’

-
1. De Veiligheidsmonitor werd in 1997 ontworpen binnen de wetenschappelijke ploeg van het Steunpunt (de Afdeling Politiebeleidsondersteuning van de toenmalige Algemene Politie-eurodienst) en voor de eerste maal afgenomen in 1997. In 1998 werd deze oefening herhaald. Later werd ze afgenomen binnen de federale politie, terwijl ze vandaag niet meer langer wordt uitgevoerd.
 2. Analyse Veiligheidsmonitor Antwerpen, Stadsplan Veilig 2002.
 3. Meer bepaald ‘fysieke overlast’ terugdringen: vuil op straat, veiligheid in publiek toegankelijke plaatsen, verwaarlozing, leegstand en verkrotting, lawaai en drank en ‘sociale overlast’ (overlastgevende drankgelegenheden, huisjesmelkerij) en overlast door jongeren tot 26 jaar, Zonaal Veiligheidsplan 2005-2008, p. 21.
 4. Maatschappelijke overlast: hinderlijke inrichtingen (geluidshinder, verkrotting) (p. 96), sluikstort en vuil op straat (p. 97) en jongerenoverlast: storend rondhanggedrag, pesterijen, lichte gewelddaden & feitelijkheden en claimen van de openbare ruimte’, Zonaal Veiligheidsplannen 2009-2012, p. 79 en p. 92.

<i>politiecodex: openbare overlast in de publieke ruimte terugdringen</i>	Nadien werd de politiecodex hierop afgestemd: openbare overlast in de publieke ruimte terugdringen maakt de kern uit van de nieuwe codex. De aandachtsgebieden voor overlast in Antwerpen werden opgedeeld in fysieke en sociale overlast. <i>Politie, parket en stadsbestuur maken capaciteit vrij voor de bestrijding van overlastfenomenen, ten eerste fysieke overlast zoals vuil op straat, beschadigd straatmeubilair en defecte nutsvoorzieningen in de openbare ruimte, lawaaioverlast, verwaarlozing, verloedering, leegstand, verkrotting, commerciële verloedering, stank en lawaai. De sociale overlast bevat intimidaties, bedreigingen en conflicten, storend rondhanggedrag, overlastgevende drankgelegenheden, drug gebonden overlast, huisjesmelkerij en verkeersoverlast.¹</i>
<i>GAS-uitvoeringsnota</i>	In de GAS-uitvoeringsnota ² werden de prioriteiten ‘onrechtmatige inname van de openbare ruimte’ en ‘vandalisme’ toegevoegd en werd de volgende overlastprioritering voorgehouden: <ul style="list-style-type: none"> ● Overlast in het straatbeeld zoals illegaal storten, nachtlawaai en vandalisme; ● Overlastgevende of brandonveilige publiek toegankelijke inrichtingen zoals cafés of clubs; ● Storend gedrag van mensen die herhaaldelijk overlast veroorzaken in openbare instellingen of op het openbaar domein.³
<i>focus op openbaar domein</i>	De focus ligt op het openbaar domein waarbij zowel fenomenen als personen worden gevisieerd. Aandachtsgebieden waren in 2005, ⁴ en bleven dat tot in 2010: <ul style="list-style-type: none"> – overlast in het uitgaansleven; – overlast en verloedering in de fysieke woon-, en leefomgeving; – overlastveroorzakende personen.
<i>processen-verbaal</i>	De registratie en overmaking van de processen-verbaal aan de sanctionerend ambtenaar ging in Antwerpen in stijgende lijn, zoals tabel 1 aantoont.

1. Stadsplan Veilig, 2002, p. 15.

2. Interne uitvoeringsnota GAS-wet, projecteenheid ‘integrale veiligheid’, 2004.

3. GAS-uitvoeringsnota 2004, p. 3.

4. GAS-uitvoeringsnota 2004.

Tabel 1. Aantal processen-verbaal gemeentelijke administratieve sancties naar vaststellende ambtenaar van 2005-2010

Aantal Gas pv's	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Ambtenaar	388	947	3.115	5.951	9.844	8.137	28.382
Politie	1.594	3.900	8.175	14.143	12.506	8.776	49.094
Totaal	1.982	4.847	11.290¹	20.094	22.350	16.913	77.476

aard van de inbreuk Wanneer we de aard van de inbreuk bestuderen, merken we op dat 'bevuilen' en 'beschadigen' samen 76,75% uitmaken van de overlastregistraties in Antwerpen.

Tabel 2. Aantal GAS-pv's naar aard overtreding over zes jaren² (van mei 2005 tot en met mei 2011)

Aantal GAS-processen-verbaal naar aard feit	pv's	%
Bevuilen	37.165	43,41
Beschadigen	28.546	33,34
Gebruik openbaar domein	6.482	7,57
Openbare rust	5.037	5,88
Prostitutie	2.569	3,00
Brandveiligheid	1.860	2,17
Gezondheidsrisico	1.262	1,47
Drugs	595	0,69
Terrassen	525	0,61
Overtredingen op reglement uitbatingvergunning	422	0,49
Gebruik publiek domein	419	0,49
Gevaarlijk wonen	412	0,48
Kerstmarkt	90	0,11
Huishoudelijke reglementen	85	0,10
Taxidiensten	51	0,06
NA	41	0,05
Gebruik stadsinfrastructuur	32	0,04
Inname openbaar domein	12	0,01
Begraafdiensten	5	0,01
Geweldpleging	5	0,01

1. In 2007 werden 3.119 vaststellingen door de stadsambtenaren verricht en 8.098 door de politie. De korpschef volgt de prioriteit overlast goed op en zet zijn personeel aan tot registraties.
2. Bron: Statistische gegevens verkregen op de bedrijfseenheid 'Samen Leven', afkomstig van de sanctionerend ambtenaar.

Infrastructuur- en nutswerken langs stadswegen	3	0,00
Totaal	85.618	100

ploeg sanctionerend ambtenaren Antwerpen registreert dus gemiddeld 14.269 GAS-processen-verbaal¹ per jaar. Er werd binnen de dienst handhaving een aparte ploeg sanctionerend ambtenaren opgericht bestaande uit zes personen, van wie drie door de gemeentelijke administratieve sancties.

8.2. LUIK

stadsvervuiling In Luik hebben de prioriteiten altijd, vanaf de invoering van de GAS, bij stadsvervuiling gelegen, zoals het volgende citaat illustreert:

Het gaat vooral om het milieu, afval, zwerfvuil, illegaal storten en hondenpoep. Iedereen moet een zakje bijhebben voor de hondenpoep. Wat betreft de alcoholische dranken en de blikjes bier op de openbare weg, dat verbod staat erin omdat Luik een ongelofelijke feeststad is. Dat is eigenlijk een verdeckte manier om het alcoholverbruik van zeer jonge mensen in de gaten te houden. Ook hebben we in Luik een probleem met drugverslaafden die gewoon in de publieke ruimte hun shot zetten. Dit is wel wat verminderd tegenover tien jaar geleden, maar toch. We hebben de gelegenheid gekregen Minister Verhofstadt te ontvangen die met diverse Minister een bezoek kwam brengen aan onze stad. Hij liet zich begeleiden door de minister van gezondheid, de minister van Binnenlandse Zaken en natuurlijk ook de minister van Justitie. Na enkele jaren werd er dan een wet goedgekeurd die ons toeliet de verslaafden die in een roes verkeerden in de cel te steken, diegenen die net hun dosis heroïne hadden ingespoten. We kunnen ze voor zes uur vasthouden. Voor openbare dronkenschap kunnen we ze twaalf uur vasthouden. waarom dan maar zes uur? Omdat ze na zes uur afkickverschijnselen gaan vertonen. Dit was wel een goede maatregel, want dat heeft toch wat druk gezet op het terrein, op wat we de 'openbare scene' noemen (la 'scene ouverte') waar de verslaafden zich inspuiten. Dat is toch redelijk recent. Er kwam ook een uitbreiding van de federale wet op de openbare dronkenschap, de 9ter, die ook toelaat bepaalde cafés te sluiten waar men

1. Het gaat hier om processen-verbaal die ontvankelijk zijn, dus waarop een boete kan volgen (bekende dader).

drugs verkoopt, en verder hebben we nog ons centrum voor gecontroleerd heroïnegebruik dat binnenkort van start gaat.

overige vormen van overlast zijn eigenlijk niet prioritair

De overige vormen van overlast zijn eigenlijk niet prioritair. Omdat er in Luik geen gemeenschapswachten-vaststellers zijn, worden zeer weinig vaststellingen verricht voor overlastinbreuken type 1.¹ Alle gemengde inbreuken (zowel eerste als tweede type) worden nog steeds naar het politie- of correctioneel parket verzonden en daar afgehandeld. Uit de gesprekken en uit de cijfers blijkt dat de stad Luik bijna geen processen-verbaal opmaakt voor GAS-feiten. Dat is het gevolg van het sterke geloof in *restorative policing*, waarbij de agent volgens de COP-filosofie eerst een paar keer zal waarschuwen alvorens te schrijven. De cijfers (afkomstig van de stadsdienst ‘gemeentelijke administratieve sancties’) illustreren het geringe aantal GAS-processen-verbaal.

Tabel 3. Aantal processen-verbaal GAS-boetes stad Luik 2003 tot 2008²

Jaren	Aantal pv's
2003	174
2004	386
2005	1.036
2006	1.851
2007	2.544
2008	3.013

stijging van processen-verbaal in de loop der jaren

Wel merken we een stijging in de loop der jaren. De *aard* van de overlastfeiten waarvoor geverbaliseerd wordt blijkt uit tabel 4. Detailgegevens werden verkregen over het aantal ontvankelijke processen-verbaal, waar dus een GAS-boete voor kan worden opgelegd.³ Deze tabel geeft in de eerste kolom zicht op het aantal feiten, de tweede kolom schetst het aantal bruikbare processen-verbaal,⁴ en

1. Overtredingen die uitsluitend tot administratieve boetes kunnen leiden.
2. Deze cijfers zijn afkomstig van de dienst ‘administratieve politie, administratieve boetes en sanctionerend ambtenaar’, die in 2003 in het leven werd geroepen. Deze dienst voert alle maatregelen burgemeester uit en alle GAS-sancties. Twee chefs zijn hier directeur, met tien personeelsleden nog twee bijkomende juristen specifiek voor de GAS-boetes.
3. Er werd wel bij verteld dat deze gegevens vertrouwelijk zijn, en niet mogen worden verspreid.
4. Genoemd: processen-verbaal ‘exploitables’.

de derde kolom het aantal minderjarigen tegen wie proces-verbaal werd opgemaakt. De gegevens werden ditmaal verkregen tot 2009.

Tabel 4. Aantal overlastinbreuken naar aard feit in Luik voor de jaren 2007 tot 2009

Overlast inbreuken	2007		2008			2009		
	Feiten	pv	Feiten	pv	16j	feiten	pv	16j
Afval en illegaal storten	1.917	1.774	1.830	1.613	6	1.854	1.622	9
Honden	284	274	238	224	2	144	133	1
Graffiti	184	17	61	3	0	145	0	0
Lawaai	364	198	275	174	1	234	285	0
Innemen openbare weg	27	17	19	15	0	23	20	0
Alcohol	96	94	485	481	9	432	382	63
Andere	328	177	221	30	0	357	124	0
Totaal	3.200	2.551	3.129	2.540	18	3.188	2.566	73

In 2007 werden er geen minderjarigen gevat voor overlastfeiten, in 2009 is het hoge aantal minderjarigen (63) te wijten aan één politieke actie waarbij terrassen werden gecontroleerd op jongeren die met een pint in de hand rondom het terras stonden op de openbare weg. De cijfers voor aantal processen-verbaal 2007 en 2008 komen niet helemaal overeen met tabel 4, hoewel de gegevens afkomstig zijn van dezelfde dienst. Een verklaring hiervoor kon niet worden gegeven.

In tabel 5 worden de cijfers afkomstig van de politie gegeven. Aangezien in Luik uitsluitend de politie vaststelt, zouden deze gegevens volledig moeten zijn.¹ Beide diensten wisselen geen gegevens met elkaar uit.

1. De gegevens zijn wel maar beschikbaar tot 2008.

Tabel 5. Aantal processen-verbaal die met een GAS-boete kunnen worden bestraft voor 2006 tot 2008 in Luik

Processen-verbaal overlastfeiten GAS-boete	2006	2007	2008
Verbruik van alcohol op de openbare weg/schenken van alcohol op de openbare weg ¹	/	102	501
Honden	302	310	256
Vaststelling op heterdaad vervuilen openbare ruimte	106	80	45
Annexatie openbare ruimte	4	9	5
Nachtlawaaï	128	225	190
Andere inbreuken	247	381	237

Tabel 6. Aantal processen-verbaal overlastfeiten die niet met een GAS-boete kunnen worden bestraft in Luik

Overlast processen-verbaal	2006	2007	2008
Afval en zwerfvuil	590	1.530	1.786
Bedelen	367	325	492
Wildplassen	339	263	148
Nachtwinkels – phoneshops ²		85	165
Hondenpoep	273	224	132
Graffiti	392	263	27
Totaal aantal processen-verbaal overlastinbreuken	2.501	3.416	3.747

grootste aantal processen-verbaal voor afval en zwerfvuil

Tabel 6 werd naar dalende volgorde van frequentie in 2008 gerangschikt. De cijfers van de politie tonen steevast een hoger aantal processen-verbaal aan dan deze die naar de dienst ‘administratieve sancties’ worden verzonden.³ Hieruit blijkt duidelijk dat afval en zwerfvuil het grootste aantal processen-verbaal uitmaakt, dus de gestelde prioriteit realiseerde zich ook in de Luikse registratiepraktijk. Hondenpoep en wildplassen kunnen ook tot deze categorie gerekend worden, aangezien het overtredingen betreft tegen het-

1. Hierbij werd door de bevoorrechte getuigen van de politie toegelicht dat het om gerichte acties ging waarbij per actie een zeventigtal jongeren die in de zomer rondom een terras van de café stonden met een pint in de hand werden geverbaliseerd en dat na herhaalde acties van waarschuwingen. De acties waren bedoeld als afschrikking en om een voortdurende annexatie van de openbare weg tegen te gaan rond uitgangsbuurt.
2. In 2006 was er nog geen politiereglement in voege waarmee nachtwinkels konden worden aangepakt.
3. Dat is wellicht te wijten aan het feit dat een aantal processen-verbaal naar het politieparket worden verzonden.

zelfde milieudecreet. Hoewel het volgens de politie allemaal om ‘overlast’-feiten gaat, kenmerken al deze inbreuken zich door een andere bestraffingswijze dan de GASboete.¹ Besluitend stellen we vast dat er in 2008² tussen 3.000 en 4.000 overlastprocessen-verbaal werden opgemaakt, wat – in vergelijking met Antwerpen – uiterst gering is. In Luik worden jongeren, wat betreft overlast, met rust gelaten; er wordt in het algemeen weinig geverbaliseerd op overlast, ‘mineure’ feiten genoemd. Het stadsbestuur en de politie hebben weinig geloof in de GAS-sancties en al helemaal niet in de bemiddeling (*cf. infra*). De meningen zijn verdeeld over deze – *laisser-faire* – aanpak voor overlast.

9. Besluit

grote verschillen

In de eerste plaats stellen we vast dat Antwerpen en Luik grote verschillen vertonen in het geloof in de toepassing van gemeentelijke administratieve sancties.

Antwerpen: GAS-wet om sturende rol als ‘stadswaker’ te ontwikkelen

In **Antwerpen** werd het GAS-instrument toegejuicht omwille van de mogelijkheden om de cirkel ondersteuning, hulpverlening, preventie en handhaving in twee richtingen rond te maken en de GAS als hefboom te gebruiken voor (min of meer gedwongen) begeleidings-trajecten. De GAS-wet stelde Antwerpen in staat haar sturende rol

-
1. *Legende:* (1) Administratieve boete in het kader van het Décret régional Wallon de 5 juin 2008 concernant l’environnement, (2) Geen bestraffing maar wel proces verbaal indien de bedelaar zich niet aan de ‘roulatie’ regeling houdt en doorverwijzing naar het CPAS, (3) Administratieve boete in het kader van het Décret régional Wallon de 5 juin 2008 concernant l’environnement, (4) GAS-sanctionering namelijk intrekking, schorsing en sluiting instelling, (5) Administratieve boete in het kader van het Décret régional Wallon de 5 juin 2008 concernant l’environnement en (6) Vervolging en bestraffing door correctioneel parket.
 2. Het totaal aantal processen-verbaal voor GAS-boetes afkomstig van de diensten gemeentelijke administratieve sancties boetes bedraagt 3.013. Aangezien uitsluitend de politie registreert voor overlast die kan bestraft worden met een GAS-sanctionering, zouden we de politieke cijfers er durven naastleggen: 3.747 processen-verbaal in 2008. Navraag wees uit dat van 1.786 processen-verbaal van afval en zwerfvuil, sommige processen-verbaal naar het politieparket werden verzonden (de zwaardere afvalstortingen), en andere processen-verbaal naar de diensten gemeentelijke administratieve sancties werden verzonden voor gevolg met een administratieve boete, zij het dan niet in het kader van de GAS maar in het kader van het Waals decreet.

*stadsfatsoen opnieuw
aanleren en aanwakkeren*

als ‘stadswaker’ sterk te ontwikkelen. Om het samenlevingsverkeer te regelen werden diverse overlastinbreuken in een grondig herwerkte politiecodex opgenomen.

Het stadsbestuur van Antwerpen was, tijdens de onderzoeksperiode, de mening toegedaan dat men in steden niet naïef moet zijn. Volgens hen bestaat er in dit tijdperk niet langer een spontaan ‘civisme’. Het stadsfatsoen moet opnieuw worden aangeleerd en aangewakkerd en wie zich niet aan de regels houdt, riskeert een straf. De bemiddeling wordt erg gewaardeerd als efficiënt middel om tot normconformering te komen en burgers naar een ondersteunend parcours te loodsen waardoor sanctionering vermeden kan worden. Het openbaar domein werd belangrijk stadsgoed: *’t Stad is van iedereen*. Door-gedreven controles door allerlei nieuwe beroepsgroepen waken over een correct gedrag in de openbare ruimte.

*Luik: gehecht aan
beschotten tussen
strafrechtsbedeling en
bestuurlijke overheid*

In **Luik** is men sterk gehecht aan de klassieke beschotten tussen de strafrechtsbedeling en de bestuurlijke overheid. De rol van de burgervader blijft beperkt tot de handhaving van de oude politiereglementen, die geen diepgaande wijzigingen ondergingen. Wegens het geloof in een sterke verkokering tussen diensten van preventie en hulpverlening, stadsdiensten, politie en Justitie, werd GAS niet gebruikt als ‘bindmiddel’ zoals in Antwerpen. Er wordt zorgvuldig over gewaakt dat instrumenten gericht op het versterken van de sociale cohesie niet vermengd worden met (politie)taken van toezicht, waarschuwing, normconformering en verbalisering.

*geloof in
spontaan stadsfatsoen*

Het stadsbestuur gelooft in een spontaan stadsfatsoen, wat zich uit in de politiecodex: slechts twaalf reglementen werden voorzien van een GAS-sanctie, terwijl in Antwerpen alle reglementen uit de codex met een GAS-boete kunnen worden bestraft. De rol van de politie blijft zeer belangrijk, met een groot geloof in de filosofie van de *community policing* en de rol van de wijkagent. Beroepen zoals stadswachten en parkwachters, gefinancierd door het federale niveau, worden ver van de controletaak gehouden. Ze mogen wel behulpzaam zijn en problemen melden, waarbij ze meelopen met politieagenten, maar geen GAS-vaststellingen verrichten. Controleren, toezicht houden en attenderen op de norm komt voornamelijk de politie toe. De stad stelt zich geen burgerlijke partij bij overlastinbreuken als vandalisme en lawaaihinder. Wel wordt in Luik hard ingezet op vuil op straat; dagelijks vegen reinigingsdiensten de stad schoon, en wordt politiepersoneel uit de veertien commissariaten ingezet om op illegaal storten toe te zien en betrappingen te doen op heterdaad.

inclusief beleid in beide steden: 'multi-agency'

Op de vraag of er al dan niet een inclusief beleid aanwezig is in beide steden, kunnen we positief antwoorden. In beide steden bestaan een *multi-agency*-benadering, ook al wordt die anders vormgegeven; In Antwerpen is die gestructureerd, in Luik verloopt de samenwerking met andere partners binnen het lokaal beleid eerder op casuïstische wijze. Toch vertonen beide steden kenmerken van de *multi agency*-aanpak, waarbij het veiligheidsbeleid niet langer centraal wordt aangestuurd, maar evolueerde het naar horizontale netwerkvormen. In beide steden werden de schotten tussen de verschillende beleidsdomeinen verbroken. We stelden echter nog wel wat concrete verschillen tussen de steden vast.

Antwerpen: 'contractcultuur' en 'innovatieve partnerships'

In **Antwerpen** werd een gestroomlijnd parcours geïnstitutionaliseerd binnen het bedrijf 'Samen Leven' dat integrale veiligheid en overlastaanpak coördineert. Hierbij werden de beschotten tussen de verschillende instanties opgeheven door ze onder één directeur, binnen één institutioneel kader en zelfs binnen één gebouw te centraliseren. Het overlastparcours verloopt procesmatig van 'zoet' naar 'zuur' en omgekeerd. Diensten die niet binnen dit bedrijf gehuisvest werden, zijn via convenants verbonden met de bedrijfs-eenheid 'Samen Leven'. Antwerpen kan een voorbeeld genoemd worden van het Angelsaksische 'bargainmodel'; de beleidsstructuur is een constitutief bestanddeel van 'urban networking'. Deze vorm van netwerking kenmerkt zich door de 'contractcultuur' enerzijds en de 'innovatieve partnerships' anderzijds (Olbrycht, 2010).¹

Luik: casuïstisch en versnipperd

In **Luik** wordt uitsluitend casuïstisch projectmatig met 'partnerships' gewerkt. De samenwerking is gebaseerd op vrijwilligheid, er werden geen convenants met partners afgesloten. Diensten blijven versnipperd, hebben nauwelijks contact met elkaar, maar worden geval per geval samengeroepen door de overlastmanager naar aanleiding van bepaalde projecten (zoals opkuisprojecten in de straat, gerichte alcoholcontroles...). Deze punctuele samenwerking kan echter geen gestandaardiseerd overleg genoemd worden. Zo stelden we een enorme versnippering vast tussen diensten die door andere

1. Definitie van de Raad van Europa, J. Olbrycht (2010), voorzitter van de Urban Intergroup Europees Parlement en professor emeritus vzw OASes, Antwerpen, lezing EU-conferentie, Palais de Congrès, organisatie POD Grootstedenbeleid, Luik 2 december 2010.

overheden worden gefinancierd, waarbij vier bemiddelingsdiensten¹ compleet naast elkaar werken zonder enig contact noch overleg. Ook merken we in België de erfenis van een napoleontisch staatsbestel op, waarbij de federale overheid in grote mate GAS-inbreuken afbakende: de federale overheid bood het wettelijk kader voor de GAS-toepassing. Toch wijkt de concrete toepassing enigszins af van het centrale staatsprincipe, omdat de gemeentelijke autonomie in ons land uitermate gerespecteerd wordt door de wetgever.

'bottom-up'-aanpak

Beide steden zijn een duidelijke illustratie van de *bottom-up*-aanpak. De initiatieven groeiden eind jaren negentig van onderuit, vanuit een wildgroei aan lokale experimenten die pas in een latere fase een conceptuele onderbouw kregen. In de steden werden de achterliggende beleidstheorieën niet samenhangend weergegeven, wel werden splinters van ideeën aangereikt. De projecten sproten voort uit beleidsveronderstellingen over hoe iets kan werken enerzijds en afwegingen van nut en praktische haalbaarheid anderzijds. Het gaat dus eigenlijk om een *blend* in plaats van een *pure malt*.

*Antwerpen: duidelijke
consistente beleidslijn*

Zeer opvallend hierbij is de aanwezigheid van – zonder kennis en benutting van theorieën – een duidelijke consistente beleidslijn in het **Antwerps** verhaal. De diverse maatregelen werden gebundeld (van zoet naar zuur) in één consistente aanpak, met aandacht voor zeer diverse uitgangspunten over de oorzaken van overlast en kleine criminaliteit. Antwerpen besteedde – dankzij de *bottom-up*-aanpak – veel aandacht aan de creatie van een gemeenschappelijk draagvlak in de stedelijke netwerksamenleving en aan de koppeling van ketenpartners.

*Luik: 'functionele
democratisering'*

Ook in **Luik** vinden we een groot democratisch gehalte terug in de besluitvorming, waarbij allerlei actoren uit het middenveld worden betrokken. Deze ontwikkeling in *urban governance* zouden we kunnen aanduiden als een aspect van 'functionele democratisering', waarbij mensen en partijen in toenemende mate op voet van evenwichtige machts- en afhankelijkheidsbalansen met elkaar communiceren (Elias, 1971: 76). In Luik sluit de aandacht voor *partnership* naadloos aan bij de bestaande *community oriented policing*, waarbij *service integration* een belangrijke pijler van COP uitmaakt (Mastrofski, 1998). Via *multi-agency*-aanpak worden de leefbaarheids-

1. *Médiation parentale, médiation de quartier, médiation GAS en médiation parquet de jeunesse.*

problemen integraal aangepakt. Als gevolg hiervan werd de politie doelgerichter, meer afgestemd op lokale omstandigheden, meer responsief naar aanleiding van publieke druk, meer bereid om samen te werken met de bevolking met meer aandacht voor preventie. De politie wijzigde haar bureaucratische instelling naar een flexibele band met andere partners waarbij 'strategische netwerken' werden opgezocht in plaats van de inspanningen te monopoliseren (Mastrofski, Worden & Snipes, 1995).

Ook al werd een overlastmanager aangesteld; de politie bleef de belangrijkste speler op het veld van veiligheid en overlast. De COP-gedachte wordt in Luik hoog in het vaandel gedragen en van daaruit wordt de band met de bevolking opgebouwd.

*actieve inzet
bewerkingen*

Wat betreft de actieve rol voor de burger, stellen we besluitend vast dat veel verwacht wordt van de zelfredzaamheid van de burger, en van netwerken aanwezig in het middenveld. De steden stellen een stadsetiquette voor, omschrijven de fatsoensnormen in de politiecodex en laten die naleven, gebruikmakend van een brede waaier aan maatregelen. Hierbij wordt geprobeerd de handhavingslast voor de overheid te verminderen door de actieve inzet te bewerkingen van particuliere organisaties en burgers en vormen van zelfregulering en zelfhandhaving te promoten. De actieve rol voor de burger is een essentieel kenmerk genoemd van de integrale benadering.

*Antwerpen: overheid werkt
faciliterend*

In **Antwerpen** werkt de overheid faciliterend om interne controle door de burger in zijn eigen woonomgeving mogelijk te maken. De invloed van het Vlaams beleid weegt door, dat participatie en actief burgerschap aanmoedigde. Het gaat dan niet om het verhogen van de controle maar wel van het sociaal kapitaal. Diverse projecten zijn in Antwerpen gericht op het betrekken van de burger. De burger met klachten kan terecht bij de ombudsvrouw, de stadssecretaris en de dienst 'participatie en bemiddeling'. In het kader van de GAS wordt actief aan bemiddeling met de burger gedaan en heerst een groot geloof in herstel aan de stad of het slachtoffer, in diverse vormen.

*Luik: verbetering van de
sociale cohesie*

In **Luik** faciliteert de stad geen actief burgerschap in het kader van preventie van veiligheid. Het zelf verantwoordelijkheid dragen voor zijn eigen veiligheid en leefbaarheid, en/of zich organiseren in burgernetwerken of buurt informatienetwerken (BIN), kwam in Luik niet van de grond. Wel werden allerhande projecten met de burger

georganiseerd, die hem weerbaarder en sociaal sterker moeten maken, vooral in de opzet van wijkprojecten. Deze inspanningen passen echter in de verbetering van de sociale cohesie. Waterdichte beschotten scheiden deze werking van de veiligheids- en de overlastproblematiek. Wel kan de Luikenaar met klachten terecht bij de stadssecretaris en wordt veel aandacht besteed aan de dialoog. Er wordt in Luik kritisch over gewaakt de burgermaatschappij geen verlengstuk te laten worden van het strafrechtsapparaat (Snacken & Ponsaers, 2002).

In een volgende bijdrage bespreken we de concrete overlastmaatregelen die elke stad neemt en de wijze waarop die door de diverse partners worden ervaren.

10. Bibliografie

- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- De Coninck, M. (2006). Lokaal armoedebeleid: context, centrale begrippen en principes, het SIF als instrument (p. 1-7) in H. Baert (red.), *Concepten voor sturing en planning in het Sociaal Impulsfonds*. Koning Boudewijnstichting.
- Devroe, E. (2013). Kiezen voor stadsrepublieken? Over administratieve afhandeling van overlast in de steden. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12 (2), 37-62.
- 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, 529 p.
- Elias, N. (1971). *Wat is sociologie?* Utrecht/Antwerpen: Spectrum Aula.
- Engbersen, G., Snel, E & Welterede, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Een verhaal over twee wijken*. Den Haag: WRR (www.wrr.nl).
- Hendrick, G. (2010). Smartphones: niet om mee te bellen. *Info Revue*, 1, 6-7.
- Mantovani, S. (2007). *Formation des agents communaux en matière de sanction administrative* (modules 1 en 3). 45 p.
- Mastrofski, S.D. & Worden, R. & Snipes (1995). Law enforcement in a time of community policing. *Criminology*, 33, (4), 539-563.
- Mastrofski, S.D. (1998). Community Policing and Police Organization Structure (p. 166-172). In J.P. Brodeur (red.), *How to*

Recognize Good Policing – Problems and Issues. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Meeuws, T. (2006). Gemeentelijke administratieve sancties in Antwerpen: eerste afslag richting stadsetiquette. *Handboek gemeentelijke administratieve sancties*, afl. 4, III, hoofdstuk 5, 43-55.
- Meeuws, T. (2006). Gevleugeld lokaal integraal veiligheidsbeleid: niet kortwieken alstublieft. *Orde van de Dag*, 35, 31-34.
- Meeuws, T. (2007). 't Stad heeft één gezicht. *Lokaal*, 8, 11-13.
- Meeuws, T. (2008). Toegegeven: er is overlast in Antwerpen (p. 163-169). In M. Cools, B. De Ruyver, E. De Wree, P., Hebberecht, L. Pauwels, P., Ponsaers, E., Van Den Herrewegen, T., Vander Beken, S., Van Malderen, G. & Vermeulen, G. (red.) (2008), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*. Reeks Update in de Criminologie, 4, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, Kluwer: Mechelen.
- Ponsaers, P. & Vander Beken, T. (2008). Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies (p. 59-81) in Cools, M., De Ruyver, B., De Wree, E., Hebberecht, P. Pauwels, L., Ponsaers, P., Van Den Herrewegen, E., Vander Beken, T., Van Malderen, S. & Vermeulen, G. (red.) (2008), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*. Reeks Update in de Criminologie, 4, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, Kluwer: Mechelen.
- Snacken, S. & Ponsaers, P. (2002). Privatisering en nachtwakerstaat. *Panopticon*, 23 (2), 97-102.
- Walgrave, L. (1994). Criminologische preventie. Op zoek naar orde in de chaos. *Handboek criminaliteitspreventie*, 1, 19-38.

Bijlage: Overzicht Bevoorrechte getuigen Antwerpen en Luik naar vergelijkbare functies

Case B: Antwerpen	Case C: Luik
Burgemeester: Patrick Janssens	Burgemeester: Willy Demeyer
Procureur des Konings: Herman Dams	Procureur des Konings: Danielle Reynders
Provinciegouverneur: Cathy Berx	Provinciegouverneur: Michel Foret
Arrondissementscommissaris: Luk Baetens	Arrondissementscommissaris: André Madry
	Conseiller cabinet du gouverneur chargé de la coordination de la loi amende administratif au niveau provincial: Nathalie Doyen
Directeur Bedrijf Samenleven stad Antwerpen: Tom Meeuws	Coordinateur des nuisances de ville de Liège (overlastcoördinator) (tot 2010): Jean-Claude Overt en opvolger: Coördinatrice-adjoint de la prévention et de sécurité, coördinateur des gardiens de la paix: Catherine Schroyen
Bedrijfsdirecteur sociale zaken stad Antwerpen (2003-2008), directeur lokaal sociaal beleid OCMW (2008-heden): Marjan Knockaert	Adviseur sécurité et nuisances du bourgmestre, cabinet du bourgmestre, responsable cabinet des affaires social: Alain Lecoq (vanaf 2010)
Adviseur politiebeleid lokale politie Antwerpen: Ann Massei	Directeur de la division plan zonal de sécurité et de la prévention, police local Liège: Alain Renwa
Verantwoordelijke lokale politie overlast: Johan Hegge	Coördinateur des 14 commissariat 'milieu, propreté et nuisances' police de Liège, Direction du plan zonal de sécurité: Jean-Marc Polson
Korpschef Lokale politie Antwerpen: Eddie Baelmans	Commissaire en chef de police: Christian Beaupere
Ex-schepen integrale veiligheid Antwerpen (2001-2006): Dirk Grootjans	/
Sanctionerend ambtenaar, diensthoofd bestuurlijke handhaving bedrijf 'Samen Leven', Stad Antwerpen: Katleen Janssens	Fonctionnaire sanctionateur des amendes administratif: Nathalie Drion
Diensthoofd buurtregisseurs Stad Antwerpen: Kristof Baeyens	Coördinatrice générale des projets de quartiers (département fédéral des grandes villes): Latifa Es-Safi
Teamcoördinator afdeling samenlevingsproblemen, Samenlevingsopbouw: Btism Akarkach	«idem»
Coördinator straathoekwerk Antwerpen: Rachid Zaimi	«idem»
Diensthoofd afdeling 'Doelgroepregie' Samen Leven Stad Antwerpen: Davy Simons	Coordinateur projet renouveau urbain (contrat de sécurité et de prévention): Paul Custers
Coördinator lijntoezicht de Lijn Antwerpen: Wouter Deboever	/
Ombudsvrouw Stad Antwerpen: Karla Blomme	/
Veiligheidsadviseur burgemeester P. Janssens : Sabine Steels	Coordinateur-adjoint du bourgmestre et de manager de nuisances: Daniel Donkers

<p>Voorzitter OCMW Antwerpen, schepen van sociale zaken SP.a periode- Monica De Coninck</p> <p>Eerste substituut PDK Antwerpen, jeugdparquet: Karen De Koninck</p> <p>Stadssecretaris Stad Antwerpen: Roel Verhaert</p> <p>Bemiddeling: Gedelegeerd bestuurder VZW Elegast: Marc Parmentier</p> <p>/</p> <p>/</p>	<p>/</p> <p>Première substitut du PR parquet jeunesse: Françoise Boxho</p> <p>Substitut du PR parquet jeunesse: Nathalie Gobin</p> <p>Adjunct-stadssecretaris stad Luik: Serge Mantovani</p> <p>Marie-Noelle Golenveaux: médiatrice sanctions administratives communales ville de Liège – province de Liège</p> <p>Coördinateur Médiations pénale asbl Arpège: Sylvie Dongier</p> <p>Médiatrice Arpège: Catherine Piron</p> <p>Professeur université UG: André Lemaitre</p> <p>Coördinateur du programme de la cohésion social de la Région Wallone: Adrien Fievet</p>
---	--

