

Zalven of bestraffen? De staatshervorming als spelbreker voor een geïntegreerde overlastaanpak

Elke Devroe

Associate professor criminologie, international master 'criminal justice' universiteit Leiden & hoofdredacteur *Cahiers Politiestudies*

1.	Inleiding	3
2.	Reconstructie van 22 jaar veiligheidsbeleid	5
3.	Bevoegdheidsversnippering door de staatshervorming . .	8
3.1.	Moeilijkheidsgraad van een geïntegreerde aanpak . . .	11
3.2.	Preventie als antwoord op de kleine criminaliteit in de steden	17
3.3.	Gas als sluitstuk van een volgehouden preventiebeleid	26
4.	Besluitende commentaren: dualisering van het veiligheidsbeleid	34
5.	Bibliografie	38
5.1.	Publicaties	38
5.2.	Geraadpleegde documenten	39
5.2.1.	Regeringsnota's	39
5.2.2.	Wetten	40
5.2.3.	Wetsontwerpen	40

Zalven of bestraffen?

De staatshervorming als spelbreker voor een geïntegreerde overlastaanpak

1. Inleiding

*nieuw wetsontwerp
'gemeentelijke
administratieve sancties'*

Na de aandacht die het regeerakkoord van 2011¹ vroeg voor de strijd tegen overlast nam de mediahype rond de GAS-boetes sterk toe. Net één jaar later, op 13 december 2012, keurt de Ministerraad een nieuw wetsontwerp 'gemeentelijke administratieve sancties' goed. Een storm van protest barst los, onder meer vanuit het kinderrechtencommissariaat² en de academische wereld. Veertien jaar na de eerste GAS-wet³ dient de regering in 2013 het nieuwe wetsontwerp in.⁴ De belangrijkste wetswijziging bestaat uit een verhoging van het boetebedrag tot 350 euro voor meerderjarigen en 175 euro voor minderjarigen. Gemeenten zullen GAS-boetes kunnen opleggen aan minderjarigen vanaf veertien jaar. Bovendien

-
1. Regeerakkoord 1 december 2011: 'Ontwerpverklaring over het algemeen beleid, zie: http://assets.rug.be/img_art/site/images/37343FEF-AE8C-4987-B0A4-6C330A31A8DB.pdf laatst geraadpleegd op 9 april 2013.
 2. Laatst geraadpleegd op 9 april 2013.
 3. Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
 4. Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 19 maart 2013, wetsontwerp betreffende de wet op de gemeentelijke administratieve sancties, DOC 53 2712/001, Kamer vierde zitting van de 53e zittingsperiode, 143 p., inclusief bijlagen.

wordt in lokale bemiddeling en gemeenschapsdienst als alternatieven voor de geldboete voorzien. Het plaatsverbod wordt ingevoerd als administratieve politiemaatregel.¹

Zijn deze bijkomende GAS-dispositieven nodig om de integrale veiligheid te handhaven in de gemeente en het stadsfatsoen aan te wakkeren? Of gaat het om uitingen van intolerantie tegen (onwelkome) inwoners en/of passanten? Om deze vragen te beantwoorden keren we terug in de tijd. De burgemeester had eigenlijk de wet op de gemeentelijke administratieve sancties niet nodig om een aantal problemen van openbare orde en de overlast, beschreven in de gemeentelijke vorderingen, aan te pakken. Hij/zij beschikte sinds de Belgische onafhankelijkheid over de administratieve politie en kon administratieve aanhoudingen, straatverboden, gebiedsverboden en ontzeggingen uitvaardigen (Devroe, 2012).

GAS-sancties als uiterst belangrijk element in integraal veiligheidsbeleid

Toch worden GAS-sancties vandaag als een uiterst belangrijk element beschouwd in een integraal veiligheidsbeleid. Steden en gemeenten wensten, onafhankelijk van de (trage) rechtsgang van justitie, niet alleen in de handhaving van de gemeentelijke verordeningen te voorzien, maar ook in de sanctionering daarvan. En voor de gemeentelijke autonomie werd steeds goed gezorgd in België; het werd vastgelegd in de grondwet (Devroe & Ponsaers, 2013).

staats hervorming van 1988 en genese van de GAS-wet

Deze bijdrage verbindt het constitutionele gegeven van de staats hervorming van 1988 met de genese van de GAS-wet. Het gaat om een originele invalshoek, beide thema's werden immers nog niet eerder met elkaar in verband gebracht. Nochtans had de staats hervorming verstrekkende gevolgen voor de organisatie van het Belgisch overlastbeleid. Zonder zicht op de specifieke gevolgen van de federalisering voor het Belgisch veiligheidsbeleid kan het nieuwe wetsontwerp niet beargumenteerd worden bediscussieerd. Met de zesde staats hervorming voor de deur kunnen we niet ontkennen dat wettelijk-constitutionele bepalingen in grote mate het gemeentelijk overlastbeleid beïnvloeden.

1. Art. 43 wetsontwerp (nieuw art. 134sexies in de gemeentewet). We brengen in herinnering dat de burgemeester steeds de bevoegdheid had om een plaatsverbod uit te vaardigen in het kader van 'administratieve maatregelen burgemeester' bij ordeverstoring gedrag (art. 135 gemeentewet) en deze maatregel te laten handhaven door de administratieve politie.

*wetenschappelijk-
historisch perspectief*

We bestuderen de GAS-wet vanuit een wetenschappelijk-historisch perspectief, waarbij we de basisdoelstellingen van de wet uit 1999 onder de aandacht brengen. Het debat over de exacte doelstellingen van de GAS-wet is nog steeds niet verduidelijkt en aan veranderingen onderhevig. In eerste instantie schetsen we de wijze waarop we de reconstructie van 22 jaar veiligheidsbeleid maakten.

*invloed van
staatshervorming op
(federaal) bepaald
overlastdispositief voor
steden*

De kern van de bijdrage behandelt de invloed van de staatshervorming op het (federaal) bepaalde overlastdispositief voor de steden. Dit hoofdstuk valt uiteen in drie delen. Ten eerste wordt de moeilijkheidsgraad van een geïntegreerde benadering na de federalisering bestudeerd. Vervolgens wordt het preventiebeleid van Binnenlandse Zaken via de veiligheids- en preventiecontracten met de steden geschetst. Deze vorm van *contracting* kan beschouwd worden als een creatieve ontsnapping uit de strikte bevoegdheidsverdeling die de staatshervorming creëerde. Nadat Binnenlandse Zaken een volgehouden inspanning leverde, samen met Grootstedenbeleid, om preventie ingang te doen vinden in de steden, werd de nood aanvoeld aan een (sanctionerend) sluitstuk. In derde instantie wordt het handhavingstekort besproken en de nood aan een sluitstuk voor het preventiebeleid. Afsluitend gaat het laatste hoofdstuk in op de ‘dualisering van het veiligheidsbeleid’ en de scheiding tussen een *sensu lato*- en een *sensu stricto*-overlastbeleid.

2. Reconstructie van 22 jaar veiligheidsbeleid

*ontstaan van GAS-wet en
oorspronkelijke finaliteit*

In de doctorale studie *A swelling culture of control? De genese en de toepassing van de gemeentelijke administratieve sancties in België* (Devroe, 2012) werd nagegaan hoe de wet op de gemeentelijke administratieve sancties zich inbedde in het bredere veiligheidsdebat van afgelopen 22 jaar. Het is uitermate belangrijk, wil men het GAS-debat met kennis van zaken voeren, inzicht te hebben in het ontstaan van de GAS-wet en haar oorspronkelijke finaliteit.

*puzzelstukken uit wets- en
documentanalyse –
besluitvormingsproces*

Uit gesprekken met diverse beleidsmakers en burgemeesters anno 2013 blijkt een pover besef van de beweegredenen van de politici die de wet invoerden. De doctoraatsstudie rijgt historische puzzelstukken uit wets- en documentanalyse aan elkaar tot één inzichtelijk gedocumenteerd geheel. Om het besluitvormingsproces rond de wet op de gemeentelijke administratieve sancties dat twaalf jaar geleden plaatsvond transparant te krijgen, leek het ons noodzakelijk alle experts die aan de wieg stonden van deze wet bij ons onderzoek te

betrekken. Ook werden experts vanuit de Vlaamse overheid aangezocht, die in die periode regeringsnota's schreven om dezelfde problematiek van overlast in de steden aan te pakken, juist om de invloed van de staatshervorming te concretiseren.

*diepte-interviews met 26
bevoorrechte getuigen*

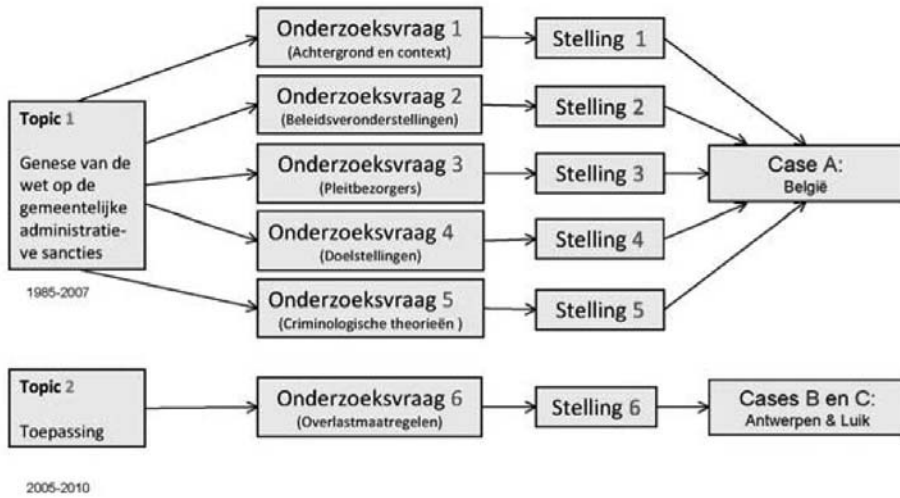
In het totaal werden diepte-interviews gevoerd met 26 bevoorrechte getuigen.¹ Dat was geen eenvoudige opdracht. Ministers, kabinet-schefs, burgemeesters en parlementsleden moesten voor dit onderzoek terugkeren naar een van zwartste perioden uit de Belgische geschiedenis, getekend door incidenten en schandalen, en zich herinneren hoe de GAS-debatten in die periode verliepen. Archieven in kelders van ex-ministers en parlementsleden werden doorgeplozen op zoek naar briefwisseling tussen ministers, verslagen van inter-kabinetten- en parlementaire discussies, die de politieke debatten over de GAS-wet illustreerden. We zijn erin geslaagd, onder meer door een jarenlange aanwezigheid in Brusselse beleidskringen rond Binnenlandse Zaken, Justitie en Grootstedenbeleid, die personen te interviewen die de problematiek door en door kennen en bereid waren ons cruciale officiële maar ook vertrouwelijke beleidsstukken aan te reiken. Gepeild werd naar de maatschappelijke en politieke achtergrond waarbinnen de GAS-wet tot stand kwam.

periode 1985-2007

De periode waarover deze analyse zich uitstrekt loopt van 1985 tot 2007. In *schema 1* geven we de (vijf) onderzoeksvragen weer die de genese van de GAS-wet kunnen opbouwen voor België (in dit schema case A genoemd). De tweede topic bestudeert de implementatie van de GAS-wet in de steden Antwerpen en Luik, maar valt buiten het bestek van deze bijdrage.

1. Het gaat om de ex-ministers Marc Verwilghen, Louis Tobback, Tony Van Parys, Johan Vande Lanotte, Laurette Onkelinx, Stefaan De Clerck, Patrick Dewael en Charles Piqué, de (ex-)kabinetsmedewerkers Marc Cools, Lode De Witte, Brice De Ruyver, Laura Szabo, Frank Schuermans, Kris Van Limbergen, Paul Vantighelt en Philippe Willekens. Voor de Vlaamse overheid werden Jef Mostinckx, Luc Deschamps, Herbert Van Keymeulen en Linda Boudry geïnterviewd. Verder werden de experts Rik Baeten, Emilie Deveux, Koen Van Heddegem, Hugo Coveliers, Ludwig Vandenhove en Sonja Snacken bevrraagd.

Schema 1



maatschappelijke en politieke context waarin de GAS-wet vorm kreeg

In deze bijdrage worden citaten weergegeven uit de interviews met de bevoorrechte getuigen,¹ die alle plaatsvonden in 2011. We keren terug naar midden jaren tachtig. Hoe zag de maatschappelijke en politieke context waarin de GAS-wet vorm kreeg, er toen uit?² Een cascade van incidenten overspoelde ons land. Die gingen gepaard met angst voor criminaliteit, onveiligheidsgevoelens en een immense legitimiteitscrisis van politie en justitie. Deze periode werd verder gekenmerkt door verminderde formele en informele sociale controle, de opkomst van migratiestromen en een inflatie aan mobiliteit. Doordat de aandacht voor het slachtoffer in het strafproces steeg, werd de burger mondiger. Cliëntelisme werd het nieuwe buzzwoord, ook binnen de overheid. Ten slotte werd onze samenleving steeds meer ‘verwettelijk’ of ‘geregeld’. Een inflatie aan wetten probeerde alle mogelijke risico’s te vatten. Zoals gezegd beperken we ons in deze bijdrage tot de invloed van de staatshervorming op het veiligheidsbeleid in het algemeen, en op de GAS-wet in het bijzonder.

1. De citaten worden anoniem weergegeven, maar zijn alle afkomstig van een van de bevoorrechte getuigen uit de voorgaande voetnoot.
 2. Een omstandig antwoord op deze vraag vindt de lezer in Devroe (2012: 153-201), hoofdstuk 5. Achtergronden en context.

Hoe kreeg dat vorm in een door elkaar geschud, versnipperd, verdeeld en angstig land?

3. Bevoegdheidsversnippering door de staatsher- vorming

*versnipperde
bevoegdheidsstructuur
ontstaan door derde
staats hervorming (1988)*

Uit de doctorale studie blijkt dat de versnipperde bevoegdheidsstructuur, die ontstond door de derde staats hervorming (1988) een cruciale factor was voor de genese van het Belgische veiligheidsbeleid. Deze staats hervorming hevelde diverse bevoegdheden van het federale naar het regionale beleidsniveau over. Voor Vlaanderen werden de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest samengevoegd tot één overkoepelend bestuursorgaan, wat de complexiteit van regelgeving en bevoegdheidsverdeling kan faciliteren. In Wallonië blijven echter de competenties van de *Region wallonne*¹ en *La Communauté française* gesplitst en dus ook verdeeld. Het federale niveau bleef bevoegd voor de klassieke veiligheidsproblemen en politie en Justitie; de gewesten werden verantwoordelijk voor de ‘fysieke’ veiligheid (ruimtelijke ordening en leefmilieu) en de gemeenschappen voor de ‘sociale veiligheid’ zoals welzijn, onderwijs, integratie en bijstand aan personen (Meerschaut & De Hert, 2008). De staats hervorming versmalde Binnenlandse Zaken op een bijna vanzelfsprekende wijze tot een ‘veiligheidsdepartement’ (Van Limbergen, 1995).

*staats hervorming
regionaliseerde de nieuwe
gemeentewet*

Verder regionaliseerde deze staats hervorming de nieuwe gemeentewet.² Hierdoor werd de bevoegdheid over de gemeenten van het federale naar het regionale niveau overgeheveld, uitgezonderd de politie. Tegelijk met de staats hervorming werden de bepalingen voor een ‘goede politie’ in 1988 in de nieuwe gemeentewet geïntroduceerd (Veny & De Vos, 2004). De burgemeester kreeg ‘algemene uitvoeringsbevoegdheid’³ en werd daardoor de verantwoordelijke overheid van de bestuurlijke politie op het grondgebied van de

-
1. *La Regione Wallone* heeft de bevoegdheden voor het Duitstalig grondgebied overgeheveld naar het Duitstalig gemeenschapsniveau.
 2. KB van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift ‘Nieuwe Gemeentewet’ (BS 3 september 1988), bekrachtigd door de wet van 26 mei 1989 (BS 30 mei 1989).
 3. Art. 33 nieuwe gemeentewet.

gemeente.¹ De burgemeester werd belast met de uitvoering van de politiewetten (Van Oustrive, Cartuyvels & Ponsaers, 1992). Belangrijk daarin is de beschikking over de bestuurlijke politie, waarvan de wetgeving op het gemeentelijk vlak teruggaat tot de revolutionaire decreten van 1789² en 1790³ (Vandendriessche, 2001). De decreten uit de achttiende eeuw werden in de nieuwe gemeentewet geïntegreerd,⁴ die stelde dat de gemeenten de algemene opdracht kregen *'te voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name de openbare zindelijkheid, de openbare gezondheid, de openbare veiligheid en de openbare rust op de openbare wegen en plaatsen en in de openbare gebouwen'* (de klassieke componenten van openbare orde).⁵

Vanaf 1988 zijn er twee verschillende gemeentewetten: op Vlaams niveau het *gemeentedecreet* en op Waals niveau het *décret décentralisé de la démocratie locale*. Deze nieuwe gemeentewet vormt het embryonaal kader voor de GAS-wet (Devroe, 2013). Diverse bevoegdheidsniveaus doorkruisten vanaf toen het veiligheidsvraagstuk. Het debat over handhaving werd reeds lang gekenmerkt door tegengestelde vertogen: die van deregularisering (of verschuiving naar lokale overheden en ten slotte burgers) en die van een overheid die sterker uit de hoek wilde komen. De staatshervorming heeft dit debat nog scherper gemaakt.

Aan overleg en coördinatie tussen de diverse bevoegdheidsdomeinen ontbrak het echter, en evaluaties bleven uit. Het volgende citaat illustreert dat:

burgemeester beschikt over bestuurlijke politie

nieuwe gemeentewet vormt embryonaal kader voor de GAS-wet

gebrek aan overleg en coördinatie

Wij kregen staatshervormingen maar nooit heeft iemand voorgesteld deze te evalueren. Ik vind dat er schitterende dingen uit de staathervormingen zijn uitgekomen maar er zijn er ook waarvan ik 'en cours de route' heb gezegd 'dat kan niet'. Ik zal een voorbeeld geven: als je een

1. Art. 133 vierde lid, en Cassatie 3 maart 1999 'Op de burgemeester rust de persoonlijke verplichting om maatregelen te treffen wanneer hij kan inzien dat het minste uitstel van optreden gevaar of schade met zich kan brengen voor de inwoners van de gemeente'.
2. Art. 50 decreet van 14 december 1789 *relatif à la constitution des municipalités*.
3. Art. 3 decreet van 16-24 augustus 1790 *sur l'organisation judiciaire*.
4. Meer bepaald in titel II, die handelt over de 'bevoegdheden' (art. 117 tot 135) van de burgemeester. De revolutionaire decreten van 1789 en 1790 werden in de nieuwe gemeentewet ingevoegd bij wet van 27 mei 1989 (BS 30 mei 1989).
5. Art. 135 § 2 eerste lid nieuwe gemeentewet.

jeugdige delinquent hebt, zijn er sociale werkers mee bezig die afhangen van de regionale overheden. Als het echt zware jongens zijn, kunnen ze in een federale instelling raken zoals de jeugdgevangenis in Everberg. Is dat niet het geval, dan moeten ze naar de instellingen van de gemeenschappen, de zgn. private instellingen genoemd. Sommige regio's hebben voldoende plaatsen, Vlaanderen bijvoorbeeld, andere zoals Wallonië niet. Je zit daar met een tekort en dat is een probleem. Dat zijn toch wel zaken waarvan je denkt dat het niet kan. Je moet dat gaan evalueren en misschien maar toegeven dat dit een bevoegdheid is die je weer moet wegnemen van de gemeenschappen en weer federaal gaan toekennen. De beide niveaus zijn totaal niet op elkaar afgestemd. Dat is één van de redenen waarom ik steeds pleit voor een uniform bevoegdheidspakket. Bij de politiediensten hebben we op een bepaald ogenblik gezegd 'stop met de manier waarop we nu werken, we willen een eenheid van bevel in die politiediensten'. Er is daar dus één die een bevel geeft. Voor de jeugdige delinquenten is die eenheid van bevel onderbroken, want Justitie beslist iets en de opvolging ligt bij de gemeenschappen en de gewesten. Ik geef een voorbeeld. Onlangs heeft een dader met een wapen zijn eigen kind vermoord. In het verleden had die reeds een serieuze veroordeling gekregen. Men heeft hem toen opschorting van zijn straf gegeven op voorwaarde dat hij zijn wapens afgaf. Maar op die wapens is nooit controle gebeurd. Dat aspect heeft zeer vaak te maken met het uit handen geven van de bevoegdheid ofwel zich daar niet meer mee occuperen. Daarom moet er een homogeen bevoegdheidspakket tot stand komen. Men moet kunnen zeggen met eenheid van bevel: 'dit is iets dat door justitie of door Binnenlandse Zaken wordt waargenomen', bijvoorbeeld de opvolging van een minderjarige. Dan zal er ook voor gezorgd worden dat dit gebeurt. Als je dat niet op die manier doet, maar het ene loskoppelt van het andere... dat is om moeilijkheden vragen. Dat gaat niet. Het ene niveau spreekt al bijzonder moeilijk met het andere. Ik prijs de Nederlanders vaak gelukkig, want zij hebben dit soort problemen niet. Dat is ook een reden waarom ze onze maatschappij niet begrijpen. Wij hebben ze echter zelf zo gecompliceerd gemaakt, het zijn niet de Nederlanders die dat gedaan hebben. Ik begrijp dus dat ze ons niet begrijpen.

De eerstvolgende paragraaf gaat dieper in op de gevolgen van de staatshervorming voor de geïntegreerde aanpak.

3.1. MOEILJKHEIDSGRAAD VAN EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK

*versnipperde
overheidsreactie, geen
geïntegreerde
doelstellingen i.v.m.
overlast*

De overlastproblematiek is het fenomeen bij uitstek waar de integratie¹ van zowel een preventieve als een repressieve benadering noodzakelijk is (Devroe, 2003). De staatshervorming verdeelde echter de bevoegdheidsdomeinen tussen het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau. Dit had een versnipperde overheidsreactie tot gevolg. Het uitwerken van een eenduidig overheidsantwoord, met geïntegreerde doelstellingen voor de bestrijding van overlast wordt hierdoor bemoeilijkt. En iedere beleidsmaker wenst begin jaren negentig iets te doen aan de overlastproblematiek, die zich in de grote steden manifesteert. De steden lagen er vuil en verwaarloosd bij, men vreesde voor nog verdere stadsvlucht en stemmenverlies.

steden in deficit

De steden bevonden zich eind jaren tachtig echter in deficit, waardoor weinig eigen initiatieven konden worden genomen. Het volgende citaat illustreert dat:

Iedereen begrijpt dat door de stadsvlucht de steden niets meer konden betalen. Wie uit de negatieve spiraal geraakte ging buiten de stad wonen en betaalde geen belastingen meer in de stad. Degenen die erin zaten die gingen op de stad teren, konden zelf geen middelen aanbrenge en dus moest de steun van ergens anders komen. De steden zaten helemaal in het rood. In Wallonië zat elke stad in een afbetalingsplan met het Waals Gewest. Na de gewestregeringen en na de staatshervorming in 1988 hadden de gewesten meer druk gezet op de steden. De steden konden geen initiatieven meer nemen in het kader van veiligheid en overlast, en gingen zeggen: 'federaal niveau, geef ons middelen'. De socialistische Ministers van Binnenlandse Zaken hebben die veel voorkomende, vervelende, hinderlijke vormen van maatschappelijk sociaal gedrag op de agenda gezet. Zij hebben ingezien dat, toen ze dat criminaliteit zijn beginnen noemen, het probleem geen oplossing kreeg, ook al omdat dat niet hun beleidsdomein was, maar bij Justitie zat waar ze geen greep op hadden. En dus wat ze toen en nu proberen te doen is hetzelfde, gedrag terug oppakken en het ergens anders neerzetten (2010).

1. Een geïntegreerd karakter betekent een samenspel van preventie, openbare ordehandhaving, sociale cohesie- en integratiebevordering, kansarmoede, werkloosheidsbeleid, welzijn, hulpverleningsbeleid, onderwijsbeleid en stedelijk woon- en huisvestingsbeleid.

dualisering van het veiligheidsbeleid

Door de staatshervorming had het federale niveau uitsluitend de mogelijkheid om overlast ofwel preventief bestuurlijk (Binnenlandse Zaken) aan te pakken ofwel bestraffend repressief (Justitie). De bevoegdheden en de ministerportefeuilles in de beleidsdomeinen die bijdroegen tot de *preventieve* aanpak van de achterliggende oorzaken van overlast (onderwijs, leefmilieu, arbeid, ruimtelijke ordening, stedenbeleid, welzijnszorg) werden verschoven naar de regio's, waarmee de kiem gelegd werd voor wat we een 'dualisering van het veiligheidsbeleid' noemen (zie hoofdstuk 3).

verengde speelruimte van de federale wetgever

Dit gegeven verengde in grote mate de speelruimte voor de federale wetgever om het overlastvraagstuk ook naar eventuele *oorzaken* aan te pakken. De (welzijnsgerichte) aanpak van de oorzaken van veiligheid- en leefbaarheidproblemen situeerde zich door de staatshervorming immers in de regio's. Het federale niveau (politie en Justitie) bleef met repressie zitten. De regio's hadden *geen* bevoegdheden op het gebied van veiligheid in de klassieke zin van het woord, namelijk politie, Justitie en openbare orde. De federale overheid had op zijn beurt *geen* enkele bevoegdheid om het gebied van welzijn, hulpverlening, ruimtelijke ordening, leefmilieu en openbaar vervoer. De beleidsdomeinen die belangrijk waren voor het *voorkomen* van overlast (preventie), situeerden zich met andere woorden *buiten* de federale portefeuille. De mogelijke oplossingen voor overlastgevend gedrag bleven dan ook beperkt tot de repressieve, wanneer de preventieve aanpak zou falen. Het volgende citaat kan dat illustreren:

De enige juiste conclusie is dat de staatshervorming van 1988 heel belangrijk is geweest voor het overlastthema. Het preventieve –, het hulpverlenings- en het welzijnsaspect werden immers uit de federale overheid weggetrokken, waardoor alleen de bestraffende bevoegdheden over politie en Justitie overbleven. De wortels van het probleem konden dus niet langer door de federale overheid worden aangepakt, vermits de bevoegdheden daarvoor (onderwijs, wonen, werken, ruimtelijke ordening...) naar de regio's werd overgeheveld. Na de staatshervorming is men alles opnieuw gaan reglementeren. Ik denk dat op Binnenlandse Zaken, de socialistische ministers (vooral L. Tobback) maar ook J. Vande Lanotte in een tweede fase hebben geprobeerd om een sociaal preventief beleid op te zetten en daar eigenlijk, om heel duidelijk te zijn, aan bevoegdheidsoverschrijding hebben gedaan. Zij vonden vanuit hun ideologie dat het sociale preventie een socialistisch beleid was. Uiteraard kenden we in België het welvaart- en welzijnspectief ook al van voor de staatshervorming, namelijk van in 1961.

De sociale rechten van de burger werden opgenomen in artikel 23 van de grondwet. Daarin staat dat iedereen recht heeft op maatschappelijk welzijn, op woonst en op werk. Dit zijn bevoegdheidsdomeinen die na de staatshervorming zijn overgeheveld naar de regio's. Na de staatshervorming is de welzijnscomponent uitermate toegenomen in Vlaanderen. Het controle,- en strafgedeelte is federaal gebleven en gans de welzijnssector is ten goede gedefederaliseerd. Je moet dus altijd de twee componenten – het bestraffende en het preventieve welzijnsgerichte – bestuderen wil je iets zinnigs kunnen zeggen over de overlastaanpak in de steden.

*staatshervorming
bemoedigde geïntegreerd
veiligheidsbeleid*

De GAS-wet situeert zich, om geen bevoegdheidsoverschrijding te installeren, dus duidelijk in de bestraffende hoek. Om die reden werd de bemiddeling (nog niet bestaande in 1999 in federale kringen¹) niet uitgewerkt in de wet van 1999. De staatshervorming bemoedigde het op gang brengen van een geïntegreerd veiligheidsbeleid in België, waarin zowel preventieve – als sanctionerende – als welzijnsaspecten verenigd zijn. De versnippering maakte een coherent overheidsantwoord bijna onmogelijk. Het volgende citaat illustreert dat sprekend:

De GAS-wet kan wel duiden op een grotere controle, ja, in heel abstracte termen kun je dat zeggen, maar dat is zo abstract. Als je de controlecultuur toepast op de Belgische situatie, is het veel complexer want de staatshervorming en het communautair aspect speelt daar een grote rol. Uiteraard was kleine criminaliteit en overlast in de steden een groot probleem voor iedere beleidsmaker. Vermits de Vlaamse Regering geen bevoegdheden had over veiligheid en openbare orde, werden alle strategische nota's die ook de veiligheid in de steden moesten bevorderen opgetrokken naar de termen 'leefbaarheid', 'sociale cohesie' en 'welzijnszorg'. Iedereen was uitermate waakzaam om zijn bevoegdheden niet te buiten te gaan. Elke verwijzing naar 'veiligheid' werd uit de Vlaamse regeringsnota's en de strategische beleidsplannen geschrapt. Het federale niveau was bevoegd voor het repressieve beleid inzake openbare orde en veiligheid, en moest van al de rest afblijven. De regio's waren bevoegd voor welzijn, onderwijs, kansarmoede en stedenbeleid. Toch beoogden ze hetzelfde doel, federaal en regionaal: de steden weer leefbaar maken, de criminaliteit doen

1. De 'restorative justice'-wind waaide pas later door ons strafrechtssysteem, namelijk nadat, o.m. door Dutroux en de Witte Mars, het slachtoffer een prominente rol kreeg in het strafproces.

dalen, het onveiligheidsgevoel verminderen, de stadsvlucht tegengaan en de duurzaamheid bewaren. De staats hervorming heeft de concrete realisering hiervan in beleidsprogramma's alleen veel moeilijker gemaakt.

ministers voelden deze versnippering aan

De versnippering werd aangevoeld door de ministers van Binnenlandse Zaken, maar ook door de ministers van Justitie. Het volgende citaat illustreert dat:

Ik heb de oriëntatienota van 1998¹ over het strafrechtelijk beleid nog teruggevonden. Daarin werd uitdrukkelijk gezegd dat het punitieve en het repressieve één aspect is, maar dat je de volledige keten moet bekijken vanuit de sociale omgeving, over het preventieve naar de reactie, de strafuitvoering, met dan ook aandacht voor de alternatieve maatregelen. Op verschillende plaatsen hebben we toen reeds gezegd dat het een integrale benadering zou moeten zijn. De nota schreef toen voor: 'In de vele taken van Justitie neemt het strafrechtelijk beleid een bijzondere plaats in, criminaliteit vormt immers één van de grootste bedreigingen tegen de rechtsorde. Het beleid inzake criminaliteitsbestrijding, opsporing, vervolging en berechting, het strafbeleid, het slachtofferbeleid, vormen de drie onderdelen van het strafrechtelijk beleid'. Dus toen reeds hebben we het in een breder kader geplaatst dan enkel de aspecten opsporing, vervolging en berechting. Natuurlijk is dat uw initiële opdracht als minister van Justitie. Het probleem bij ons is een beetje dat door de opsplitsing van de bevoegdheden het federale beleid in het algemeen en het beleid van de minister van justitie vooral geënt zijn op die bestraffende aspecten. Dus te weinig preventief en alles wat met welzijn te maken heeft, omdat dat de bevoegdheid is van de gemeenschappen. Hierdoor krijgt men de indruk dat het accent uitsluitend bij het repressieve of het punitieve ligt, zoals het in een aantal theorieën wordt voorgesteld. Maar op dat ogenblik was het absoluut reeds zo dat er sprake was van een integrale benadering van deze fenomenen. Maar dat nam niet weg dat we er absoluut van overtuigd waren, en dat was ook mijn persoonlijke overtuiging, dat wij vanuit de federale overheid een belangrijk signaal moesten geven naar de samenleving die vanuit dat onveiligheidsgevoel dacht. Wij hielden daar rekening mee, we namen dat ernstig en we creëerden instrumenten, bijvoorbeeld de GAS-wetgeving, om daar iets aan te

1. Hiermee wordt de nota strafrechtelijk beleid (1988) bedoeld van minister T. Van Parys en *niet* de nota strafuitvoering van Minister St. Declerck, die veel later (1996) werd uitgewerkt.

doen. Het was omwille van het feit dat deze incidenten uitvergroot werden via de media, via de partijpolitiek, via het aanvoelen van de mensen, dat de politiek daar op inspeelde. Je kon daar niet blind voor zijn. Ik zou bijna zeggen dat dit een reactie was die ook een perceptief element had, in de zin van 'we hebben het begrepen en we doen er wat aan', wetende dat dit niet uitsluitend de oplossing van het probleem kon zijn. Men moest daarin veel ruimer en veel breder gaan dan het repressieve. Het preventieve is steeds even belangrijk geweest.

*verschraling en uitholling
van bevoegdheden minister
van Binnenlandse Zaken*

Deze staatshervorming – met een decentralisering van bevoegdheden naar vooral het lokale niveau – ging gepaard met een verschraling van de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken, in die tijd Louis Tobback. De voogdij over de gemeenten werd van de minister van Binnenlandse Zaken overgeheveld naar de regio's. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat voorheen een grote greep had op de provincies, steden en gemeenten werd plots een 'leeg huis'.¹ De gemeenten kregen door de staatshervorming veel meer bevoegdheden op het vlak van veiligheid, terwijl ze hier niet echt voor waren klaargestoomd, noch geschoold (Devroe, 2013). Het departement Binnenlandse Zaken moest dus op zoek naar een nieuwe uitdaging, waarin de componenten 'veiligheid' en 'openbare orde' een grote rol speelden. En zij vonden dat bij de steden. De volgende citaten kunnen dat illustreren:

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

1. In Vlaanderen wordt de voogdij uitgeoefend door de Vlaamse Overheid, in Wallonië is de voogdij toegewezen aan 'la Région Wallonne'.

voegdheden die we nog over hadden, en daar kadert de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in. Er was een grote nood. We mogen niet onderschatten dat overlastgegevens, problemen van kleine criminaliteit, drugproblemen, inbraken en dergelijke meer zich in die periode op een sterkere manier profileerden.

poging tot implementatie van gewapend bestuursrecht

We laten verder de kabinetschef van Binnenlandse Zaken uit die periode aan het woord over de pogingen een gewapend bestuursrecht te implementeren.

Toen ik in '88 als kabinetschef op Binnenlandse Zaken toekwam was het veiligheidsbeleid een taak voor justitie en dat had zelfs geen politieke sturing, dat was het parket en de minister moest daar zo ver mogelijk vanaf blijven. Het is in deze trend dat we dat gezien hebben en de GAS was daar één onderdeelje van en zelfs eigenlijk niet het meest belangrijke. Het was belangrijk natuurlijk, maar het was niet ons speerpunt, het is er ook niet als eerste gekomen: het vijfhoeksoverleg en het ganse preventieverhaal kwam eerder. De GAS is niet de eerste fase geweest. De motors over het gewapend bestuursrecht zijn eerder gekomen. Hadden we geen regionalisering gehad dan zouden we daar verder in gegaan zijn, maar door de regionalisering zijn een aantal van die elementen veel moeilijker te regelen. Stel dat je geen gefederaliseerd land hebt, bijvoorbeeld een militaire staat, dan is het anders. Leefmilieu, vergunningen voor handel in bepaalde zaken, geluid en dergelijke waren geregionaliseerd. De maakt dat je een aantal dingen minder makkelijk kon regelen. Het maakte het gewapend bestuursrecht minder omvattend dan dat het in de beste omstandigheden had kunnen plaatsvinden.

decentralisering was weldoordachte politieke keuze van de socialisten

De decentralisering, waarbij een grotere bevoegdheid werd toegekend aan de gemeenten, kwam er niet zomaar. Dat was een weldoordachte politieke keuze van de socialisten, zo illustreert het volgende citaat.

Waarom zijn socialisten vandaag zo sterk betrokken op het lokale gemeentelijke beleid en zetten ze daar hun zware kanonnen in? Omdat ze daar meer impact hebben dan op Justitie en ook omdat ze ervan overtuigd zijn, en ik vind dat persoonlijk geen slecht uitgangspunt, dat een burgemeester zichzelf moet bewijzen. En dus dat een democratie zichzelf moet verdienen. De staatsvorming breidde de bevoegdheden voor de burgemeester uit. Socialisten geloven in het democratisch draagvlak. Zij vinden dat vanzelfsprekend. Als zij zich nu terug-

trekken op die stedelijke centra en zij nemen de bevoegdheid in handen om die problemen aan te pakken kunnen ze er reëel ook democratisch op worden afgerekend. Dat is op zich een gezonde politieke reflex, waar eigenlijk niets verkeerd mee is. De vraag is of dat het werkt, dat is nog iets anders. Maar die politieke decentraliseringslogica daar kun je ze eigenlijk weinig verwijten over maken.

creatieve oplossing zodat minister van Binnenlandse Zaken zich met stedelijk beleid kon bemoeien

Uit het bovenstaande bleek duidelijk dat de staatshervorming een geïntegreerd veiligheidsbeleid bemoeilijkte. Toch werd een creatieve oplossing gevonden door de minister van Binnenlandse Zaken om zich, ondanks de bevoegdheidsbeperking, toch nog met het stedelijk beleid te kunnen bemoeien.

3.2. PREVENTIE ALS ANTWOORD OP DE KLEINE CRIMINALITEIT IN DE STEDEN

verenging van globaal leefbaarheidsbeleid naar (eng) veiligheidsbeleid

Zoals geschetst leidde de staatshervorming voor het departement Binnenlandse Zaken tot een verenging van een globaal leefbaarheidsbeleid naar een (eng) veiligheidsbeleid, waarbij de klemtoon lag op toezicht en controle.

oorzaken van criminaliteit preventief benaderen

Toch wenste het departement Binnenlandse Zaken meer te organiseren dan controle en ook de mogelijke oorzaken van criminaliteit preventief te benaderen, hoewel dat in strikte zin hun bevoegdheid te buiten ging. De minister van Binnenlandse Zaken wenste een preventievisie over te dragen aan de steden. Er moest iets gedaan worden aan de kloof met de burger, de toenemende onveiligheidsgevoelens, de kleine criminaliteit en overlast in de grote steden en de politieke (repressieve) reactie hierop. Er werd een globale en geïntegreerde aanpak vooropgesteld die zowel de veiligheid, de mobiliteit, de huisvesting en het versterken van het economisch en sociaal weefsel zou omvatten.

Pinksterplan: vrouwensbreuk met burger geplaatst in bredere crisis van instituties en democratie

Het eerste regeringsplan dat veiligheid in de meest brede zin moest aanpakken in België was het zogenaamde 'Pinksterplan'¹ van 1990. Dit plan was van cruciale invloed op de latere overlastwetgeving. Het Pinksterplan stelde een maximale inspanning voor om een beter woon- en leefklimaat in de wijken tot stand te brengen, in samenwerking met de bevolking. Het plan gaf aandacht aan de gevolgen

1. Pinksterplan 1 van 5 juni 1990 (omwille van Pinkstermaandag heet dit het 'Pinksterplan') (wet van 1 juli 1991).

van de staatshervorming. ‘De regering zal door middel van een samenwerkingsakkoord met de gewesten een dergelijk beleid uittekenen’. Dit regeerakkoord plaatste de vertrouwensbreuk met de burger in een bredere crisis van de instituties en de democratie. De politieke (staats)macht inzake veiligheid werd versterkt; de burger moest geloven dat ‘er iets werd aan gedaan’. Dit Plan omvatte een dertigtal maatregelen waarbij democratische vrijheden werden benadrukt, beleidstransparantie, effectiviteit en verantwoordelijkheid. Concreet waren de vier hoofddoelstellingen de kloof tussen Justitie en de burger te dichten, de politie dichterbij de burger te krijgen en meer democratisch, de preventie op gang te brengen en meer bevoegdheden toe te kennen aan de burgemeester als ‘directeur’ van de lokale integrale veiligheid.

Binnenlandse Zaken als motor van vernieuwende veiligheidspolitiek

Een zeer actieve periode brak aan voor het departement Binnenlandse Zaken, dat zich de laatste jaren duidelijk kon profileren als de motor van een vernieuwende veiligheidspolitiek. Minister L. Tobback voorzag in de opwaardering van de gemeentepolitie (De Troch, 1995), een dichtere inbedding in de lokale veiligheidszorg (Ponsaers & Trepant, 1996) en een nauwere band met de bevolking (Tobback, 1989). Drie grote prioriteiten stonden daarbij voor ogen: preventie van kleine criminaliteit, bestrijding van drugs en de aanpak van jeugdcriminaliteit (Mary, 2005). De lokale politie kreeg een belangrijke plaats toebedeeld in de aanpak van onveiligheid in de gemeenten.

preventiedispositief als kiem voor overlastaanpak

Omdat de steden eind jaren tachtig failliet waren, zette minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback een grootschalig preventiedispositief op. Deze preventieve inspanning wordt door alle bevoorrechte getuigen dé grote motor voor de wet op de gemeentelijke administratieve sancties genoemd. De kiem voor de overlastaanpak situeerde zich in de uitwerking van de veiligheid- en preventiecontracten uit de vroege jaren negentig, die de rode draad vormen door het latere (2004-2007) wetgevende overlastdispositief, waarbij preventiewerkers in dienst genomen binnen de contracten, werden omgedoopt naar ‘overlast-toezichters’ in de publieke ruimte.

contouren van mogelijk ‘lokaal’ preventiebeleid

In de financiële middelen werd dus voorzien via de veiligheids- en preventiecontracten vanaf 1992, maar ook de inhoud wenste het departement Binnenlandse Zaken te sturen. Minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback had zich tijdens zijn oppositieperiode goed voorbereid. Al in 1988 lag een politieke visietekst klaar over de aanpak van vormen van kleine criminaliteit, waarin de contouren

sociale preventie

van een mogelijk ‘lokaal’ preventiebeleid werden geschetst (De Witte, 1988).

Uit dit document bleek dat de sociaaldemocraten criminaliteit zagen als een gevolg van marginalisering en desintegratie in bepaalde stedelijke buurten. Kleine criminaliteit was volgens deze politici vooral een stedelijk fenomeen en zou wel eens tot het deficit van de steden kunnen leiden. Volgens deze visie hielden criminaliteitsproblemen verband met ongelijke kansen, achterstelling en discriminatie en moest onveiligheid voorkomen worden door sociale preventie ten aanzien van maatschappelijk kwetsbare groepen. Een migrantenbeleid werd uitgewerkt in de strijd tegen de achteruitstelling, discriminatie, uitsluiting en racisme. Men geloofde in die periode absoluut *niet* in een versterking van bestaffing van kleine vormen van criminaliteit, en een versterking van de politie en de rijkswacht, zoals het volgende citaat illustreert:

We konden federaal maar twee dingen doen. Ofwel een stuk van de gemeentepolitie betalen met alle gevolgen van dien. Dat zou betekenen dat je de gemeentepolitie gaat federaliseren en er een Rijksfederale politie van gaat maken, en daarmee eigenlijk de Rijkswacht versterkt. De aanvankelijke tendens was 'steek het federaal geld van Binnenlandse Zaken maar allemaal in politie'. En toen kwam L. Tobback en L. De Witte vanuit Binnenlandse Zaken die zeiden 'Laat ons toch ook proberen zelfs vanuit het departement Binnenlandse Zaken een hefboom te gebruiken en ook sociale acties in te bouwen. Achteraf heeft men dat helemaal anders uitgelegd en daar heb ik het bijzonder moeilijk mee want ik heb aan de wieg gestaan en van in het begin gezien wat de echte intentie van de beleidsmakers was, en die was helemaal niet punitief of repressief bedoeld. Er werd drie miljard oude Belgische Frank geïnvesteerd in sociale preventie voor de vijf grote steden. De filosofie was 'We geven geld als een preventieraad wordt opgericht, als een preventieambtenaar wordt aangesteld, als sociale initiatieven worden ontwikkeld, als je als stad een plan maakt voor uw drugproblemen'. De teneur was de sociale cohesie versterken, dat is anders dan men misschien verwachtte van een departement als Binnenlandse Zaken maar echt, de filosofie die wij in het Parlement hebben neergelegd was er eigenlijk één van 'Geef de steden de middelen om ten minste hun sociale netwerk te versterken'. Dus in tegenstelling tot wat men achteraf heeft neergeschreven dat Binnenlandse Zaken een controlerende greep wilde krijgen op de steden, was het alleen maar de bedoeling te decentraliseren en de steden te helpen hun sociaal dispositief uit te bouwen met ons geld.

*spanningen tussen
welzijnsgeoriënteerde
preventie-inspanningen en
(on)veiligheidspreventie*

De minister van Binnenlandse Zaken ging zich dus ook (actief) met welzijn en sociale cohesie bemoeien, een gegeven dat niet door iedereen in dank werd afgenomen. Ongeacht de intenties tekenden zich al vrij snel spanningen af tussen de welzijnsgeoriënteerde preventie-inspanningen die vanuit de gemeenschappen werden ondernomen en de (on)veiligheidspreventie die door het federale ministerie van Binnenlandse Zaken werd verricht. Dit spanningsveld was volgens de bevoorrechte getuigen een belangrijk gegeven, zoals blijkt uit het volgende citaat:

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

*ideologische keuze
gebaseerd op concrete
problemen*

En die ideologische keuze was ook voor een deel gebaseerd op de concrete problemen, zoals blijkt uit het volgende citaat:

Iedereen dacht dat na de staats hervorming drugproblemen door de gemeenschappen moesten aangepakt worden, want dat is gezondheidszorg, en dat is niet voor Binnenlandse Zaken. Goed, wat gebeurt er op een bepaalde dag? Ik moet mee met L. Tobback die de metro van Brussel wil gaan bekijken. We lopen met de politiediensten in die

gangen en plots zien we daar allerlei gekraakte gaten – enfin stukken van de metro –, gangen langs de sporen vol met kamertjes, drugs-spuiten, matrassen allé een toestand en daar lagen mensen half dood te gaan. Dat is eigenlijk het moment waarop die fameuze medisch-sociale opvangcentra voor drugs zijn ontstaan. Want op dat moment zei Tobback: ‘Wel wat denk je ervan, wat gaan we daaraan doen?’ En de hoofdcommissaris Van Reusel van Brussel zei: ‘Ja, wat kunnen we daaraan doen? Als we die oppakken, die hebben geen kleren, die hebben geen eten, wat moeten we daarmee doen? We gaan dat aan het parket doorgeven en die gaan zeggen: Laat die alstublieft gerust, die zijn niet delinquent, die hebben misschien wel een aantal drugwetgevingen overtreden en zo, maar wat moeten we er op het parket mee doen?’ Tobback zei toen: ‘Als we ermee naar de hulpverlening rijden, want dat is toch de logica zelf dat je naar een crisiscentrum gaat, dan zeggen ze: ‘Nee die mannen moeten we niet hebben want het is de politie die ze binnenbrengt, ze zijn gewoon uit de gang gehaald maar vanuit de politie daar willen wij niks mee te maken hebben. Hulpverlening is gebaseerd op vrijwilligheid dus laat ons gerust daarmee’. Daarenboven – en dat is het perverse van het systeem – was de hulpverlening absoluut niet gediend met mensen die niet in orde waren met hun mutualiteit, want wie geen identiteit had, daar kreeg je geen geld voor. Voor Illegalen was geen subsidie vanuit de gemeenschappen want die geef je niet officieel aan. Dus eigenlijk zei de hulpverlening – en ik wik mijn woorden – ‘met de echte problemen willen wij niets te maken hebben’. En dat choqueeerde ons zodanig dat we zeiden ‘we begrijpen wel dat de politie daar niet mee weg kan, we zouden eigenlijk een centrum moeten hebben waar we dit soort van mensen die aan het einde van hun leven zitten en echt aan het vegeteren zijn met zware psychologische – en gezondheidsproblemen en daarenboven het slachtoffer zijn van drugdealers, we moeten daar iets voor doen’. En toen hebben we ‘Transit’ als idee vooruitgeschoven. En dus zeg ik ‘laat ons Elsene, Brussel-Stad, Molenbeek, Schaarbeek, St-Gillis, St-Joost, laat ons die allemaal samen een stuk geld reserveren van de veiligheid-contracten en een centrum oprichten’. We hebben dan met het OCMW samengewerkt en dat centrum uitgebouwd. Van een oude school van het Nederlandstalig onderwijs hebben we een ziekenhuis gemaakt met één bedoeling: die mensen te wassen, ondergoed te geven, een bed te

geven en methadon te geven en ervoor te zorgen dat die niet onmiddellijk terug ziek werden. En als ze dan klaar waren in het crisiscentrum naar de hulpverlening te gaan en te zeggen 'kijk we hebben hier iemand die verslaafd is, wat kunnen we daarmee doen'? Achteraf kwam dan de reactie van het sociaal netwerk en de 'Hebberechten' en de 'Mary's'¹ en nog anderen dat het eigenbelang was, vuil geld omdat er overheids-geld via de politie naar die zorgsector ging. Want daarmee werd de hulpverlening via de politie gesubsidiërd. Ik geef dat toe dat het geen puur zuivere situatie was, maar het was een noodzaak want ze wilden die sector niet op een andere manier financieren, ze wilden die mannen niet helpen, ik kan ze u noemen, al die Brusselse instellingen die niet wilden helpen. Het Transitcentrum was een schitterende oplossing, een soort buffer tussen sociale sector en politie. Kan je dat nu achteraf het repressief maken van de hulpverlening noemen of het socialer maken van de politie? Dat was voor mij eigenlijk een discussie die niet aan de orde was, het probleem was opgelost. En waar dat geld nu vandaan kwam was bijzaak. Natuurlijk vond ik wel dat de gemeenschappen veel meer geld moesten steken in de drughulpverlening en de preventie en drugverzorging door de therapeutische instellingen, maar goed wij moesten ons federaal toch niet aantrekken dat de gemeenschappen kozen om meer in de gehandicaptenzorg te steken dan in de drughulpverlening? Dat was hun verantwoordelijkheid. Je voelde wel dat de nood niet beantwoord werd en dat het consequenties had op het vlak van de veiligheid en het onveiligheidsgevoel, en dus konden wij inspringen. Wat zouden de mensen in de metro niet voor een schrik gehad hebben als ze zo van die halve lijken zagen voorbijwandelen? Met alle veiligheidsrisico's van dien? Die een brand konden veroorzaken, die spuiten die zo maar rondslingerden, enz. We hadden dus een veiligheidsrisico mee helpen oplossen door inderdaad niet te kiezen voor repressie ten aanzien van die mensen – want repressie had geen enkele zin – maar door een stuk hulpverlening te voorzien.

doelstelling van 'sociale cohesie' benadrukken

Met de nieuwe regering van christendemocraten en socialisten van 21 mei 1995 werd er nog meer geïnvesteerd in preventie. Vanaf 1995 worden de contracten uitgebreid met een onderdeel drugs, een onderdeel stadswachten en een justitieel onderdeel, ter uitvoering van de alternatieve gerechtelijke maatregelen. Van 1996 werden de

1. Het gaat hier om twee auteurs, prof. P. Hebberecht (UGent) en prof. Ph. Mary (ULB), die in een aantal publicaties negatieve kritiek uitten op het beleid van Binnenlandse Zaken met de veiligheids- en preventiecontracten in die periode.

contracten herdoopt tot veiligheids- en *samenlevings*contracten, om de doelstelling van ‘sociale cohesie’ te benadrukken waarin aanvankelijk voorzien was, maar die was teloorgegaan ten gevolge van de aangehaalde staatkundige redenen.

‘stadswachten’

De ‘stadswachten’,¹ die later zouden opgaan in het dispositief van de gemeenschapswachten in het kader van de GAS-wet, werden voorzien. Sommige van deze personen – die tegemoetkwamen aan de vraag van een groot deel van de bevolking – in het bijzonder de ouderen – om op een herkenbare wijze (geüniformeerd) de kleine openbare orde in het publieke domein tezamen met de politie te bewaken – zullen later GAS-vaststellingen verrichten. De doelstelling van de stadswachten was jonge werklozen weer in het arbeidscircuit krijgen. Dat heeft men gedaan door bijkomende ‘ogen en oren’ te creëren van de burgemeester, voornamelijk in het kader van overlast. Het volgende citaat illustreert dit:

Het luik stadswachten was een overeenkomst tussen Binnenlandse zaken en Tewerkstelling omdat het tewerkstellingsmodaliteiten waren en is ontstaan medio de jaren negentig (1995). Miet Smet lag daarvan aan de basis. Men moest jonge werklozen terug proberen in het arbeidscircuit te krijgen. Dit heeft men gedaan door ogen en oren te creëren van de burgemeester in het kader van overlast en toestanden die opgelost kunnen worden op het terrein. Zo is die groepering eigenlijk ontstaan. Sowieso in het preventiegebeuren heb je allerlei nieuwe actoren die de kop komen opsteken. Je hebt een aantal nieuwe functies die ontstaan en daar waar dat preventie eigenlijk de meerwaarde gaf om naast politie en bestuurlijke overheid intenties en realisaties te berde te brengen, maar daarvoor had men geld nodig en dat haalde men dan uit die contracten. Het was de taak van de stadswachten en de straathoekwerkers problemen te signaleren aan de stadsdiensten en te werken als schakel tussen diverse diensten (politie, Justitie, stad, burgerinitiatieven, middenstand, middenveld...). Deze beroepen kregen de taak toegewezen de bevolking de publieke ruimte terug te laten benutten, hen te leren opkomen voor de eigen leefbaar-

1. Uitsluitend de gemeenten met een veiligheids- en preventiecontract hadden recht op stadswachten. De taken van de stadswachten werden vastgelegd in de richtlijnen op de stadswachten van 29 november 1995, 30 mei 1996 en 28 juli 1997. Zes typeprojecten waarin stadswachten een rol kunnen spelen werden vastgelegd; de gemeente kon daar dan uit kiezen. Het gaat om fietsdiefstalpreventie, autodiefstalpreventie, aandacht voor netheid, verkeersveiligheid in de schoolomgeving, veiligheid in het openbaar vervoer en toezicht in hoogbouwwijken.

heid in de buurt en zelfredzaam te zijn als het om kleine oplosbare problemen gaat. Een verhoging van de teloorgegane informele sociale controle behoorde ook tot de doelstellingen omschreven binnen de contracten. Het zijn deze zgn. ‘nieuwe veiligheidsberoepen’ die later de kern gaan uitmaken van het overlastdispositief in het kader van de GAS-wet.

stedenbeleid Hier duikt al een belangrijke schakel op tussen het preventiebeleid van de minister van Binnenlandse Zaken en de latere GAS-wet. Dit gegeven komt in een volgende paragraaf aan bod. Niet alleen vanuit Binnenlandse Zaken werd aan preventie gedacht. Ook Vlaanderen stortte zich, na een onrustwekkende stadsvlucht uit de Vlaamse steden en zwarte zondag, op de steden. In 1995 werd voor het eerst een ‘minister van de stad’ gecreëerd.¹ Men heeft hiervoor naar het buitenland gekeken. In de jaren negentig zijn stedenprogramma’s ontstaan in het buitenland. Bernard Tapie (Frankrijk) was de eerste commissaris voor het stedenbeleid in Europa, ook Denemarken was een van de eerste landen en verder Duitsland met de sociale stadsprojecten (Devroe, 2013). Aanvankelijk vonden socialistische ministers elkaar over de landsgrenzen en over de grenzen van de staatshervorming heen. Het onveiligheidsprobleem werd zowel door de federale overheid (criminaliteit en onveiligheid) als de regionale overheid als dusdanig benoemd.

‘criminaliteit’ als probleem Vanuit Vlaamse hoek werd immers ook ‘criminaliteit’ als probleem benoemd: *‘De problemen van de steden en hun achtergestelde buurten zijn problemen van concentratie: de geconcentreerde armoede, werkloosheid, racisme en andere vormen van ongelijkheid, criminaliteit en onveiligheid inbegrepen’* (De Coninck, 1996: 2).

leefbaarheid in de steden verhogen: lokaal kansenbeleid De doelstellingen van het Vlaams beleid waren duidelijk. Vlaanderen wenste de ‘leefbaarheid in de steden terug te verhogen zodat de steden terug aantrekkelijker zouden worden voor ook kapitaalkrachtige gezinnen’.² Vanaf 1990 werden voor een aantal gemeenten van het Vlaams gewest extra middelen uitgetrokken voor het voeren van een lokaal armoedebeleid.³ Dit beleid was gericht op het ontwikkelen van een lokaal kansenbeleid, dat structureel de levens-

-
1. Vlaamse regeringsnota 1995-1999. Deze minister was Leo Peeters (SP): Vlaams minister bevoegd voor stedelijk beleid en het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen.
 2. Vlaamse regeringsnota 1995-1999.
 3. Decreet tot instelling van een Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen, 1990.

voorwaarden van kansarmen moest verbeteren (o.a. op het vlak van tewerkstelling, huisvesting en inkomensverwerving). In het Vlaamse regeerakkoord 1995-1999 werd vervolgens aangekondigd dat beleidsovereenkomsten (convenants) met de gemeenten zouden worden gesloten op het vlak van het armoedebeleid en een beleid ter bevordering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving.¹

*strategisch plan
'stedelijk beleid'*

Het gaat hierbij ook om woon- en omgevingskwaliteit, de kwaliteit van de sociale omgeving (homogeniteit van inkomens, status, contactmogelijkheden, aanwezigheid van subgroepen...) en de kenmerken van de fysieke omgeving (netheid, verkeersdrukte, lawaaihinder...), probleempunten die naar voren kwamen als storend uit de federale Veiligheidsmonitor, die de onveiligheidsgevoelens in kaart bracht. De Vlaamse overheid werkte in 1996 het eerste strategisch plan 'stedelijk beleid' uit,² dat door minister van Stedenbeleid L. Peeters (SP) in de Vlaamse regering werd ingediend en goedgekeurd.³

*zelfde doelstellingen als van
Binnenlandse Zaken*

Zoals uit documentanalyse blijkt stonden ongeveer dezelfde doelstellingen voorop als deze die de minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback voorzag in zijn beleid met de veiligheids- en preventiecontracten. Zelfs criminaliteit – nochtans geen bevoegdheid van Vlaanderen – werd als speerpunt genoemd. *'Het moet opnieuw goed en veilig leven zijn in Vlaanderen. Verval en verpaupering tasten het maatschappelijk weefsel aan, vormen de voedingsbodem voor sociale uitsluiting, armoede, stijgende criminaliteit, afkeer van de democratie'. Men moet beletten dat er geografisch gescheiden werelden of maatschappelijk uitgesloten ruimten ontstaan.*⁴ *'Een zone van kansarmen en kwetsbare bewoners in een aantal verkrotte, vaak grootstedelijke buurten tegenover een zone van luxueus wonen in ruime verkavelingen in het groen. Alhoewel getto's op zijn Amerikaans in Vlaanderen veraf zijn, zijn er toch reeds indicaties van reproductie van*

-
1. Vlaams Regeerakkoord 1995-1999.
 2. Administratie Planning en Statistiek, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1996). Strategisch plan voor Vlaanderen, doelstellingenrapport: stedelijke problematiek, bepaling van de missie, de strategische doelstellingen en de kritische succesfactoren, 51 p.
 3. Deel 1 van de Beleidsbrief L. Peeters, inzake het stedelijk beleid 'voor steden en mensen. naar een verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van steden en achtergestelde buurten in Vlaanderen', Vlaams parlement, 1995, nr.167/1.
 4. Het sociaal impulsfonds, een instrument voor het stedelijk beleid, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, D/1996/3241/208, p. 3.

beleidsaccenten van de Vlaamse overheid

achterstelling in onze steden' (De Decker, 1994: 343).

De beleidsaccenten die de Vlaamse overheid legde blijken uit het volgende citaat:

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

3.3. GAS ALS SLUITSTUK VAN EEN VOLGEHOUDEN PREVENTIEBELEID

geloof in maakbaarheid van de samenleving

Uit de empirische resultaten blijkt dat de pleitbezorgers voor de GAS-wet vrij duidelijk tot dezelfde groep behoren: socialistische politici en hun entourage, met een nuance tussen de Vlaamstalige en de Franstalige kant. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving heerste, zoals het volgende citaat illustreert:

De SP.a werd geconfronteerd met het Vlaams Blok en ik heb die discussie – want ik ben zelf SP.a er – ook van nabij meegemaakt. De partij verloor haar kiezerspubliek in die wijken en dan kreeg je meer en meer de discussie – nu nog trouwens – dat er veel aandacht moest gaan naar veiligheid, dat veiligheid ook een socialistisch thema is. Ludwig Vandenhove is daar een voorbeeld van, ook Renaat Landuyt, en nog anderen vonden dat wij daar een actieve rol in moesten spelen. Toen zijn er ook bij Binnenlandse Zaken heel wat socialistische ministers geweest, dus daarvan komt die wetgeving voort. Maar ik denk dat het vooral was onder druk van het Vlaams Belang. De socialisten geloven in de maakbaarheid van de samenleving. Nu nog heb je deze discussies binnen de partij.

wettelijk instrumentarium om veiligheid te garanderen

Het ging dan vooral om de minister van Binnenlandse Zaken en zijn kabinetmedewerkers, aangemoedigd door de wens van de burgemeesters van de grote steden, die in die periode ook allemaal tot de socialistische partij behoorden. De besturen van de grote steden

vroegen de minister van Binnenlandse Zaken om een wettelijk instrumentarium dat hen in staat moest stellen de veiligheid in hun stad op het publiek domein te garanderen. Zij wensten van de federale overheid een passend instrument aangeboden te krijgen dat het mogelijk zou maken de overlastproblematiek in hun eigen gemeenten snel en daadkrachtig aan te pakken. Door het handhavingstekort op parketniveau ontstond een gebrek aan bestraffing van overlastfenomenen, waardoor een klimaat van straffeloosheid werd gecreëerd. Niet alleen was dit gegeven nefast voor een democratische rechtsstaat, steden en gemeenten stelden vast dat het hele voortraject van preventieve en bestuurlijke politie, zonder 'bestraf-fend' sluitstuk, geen zoden aan de dijk bracht. Zelfs de symbolische functie van de straf bestond niet langer.

handhavingstekort Het handhavingstekort en het feit dat de meeste partijen in een verregaande overheveling van misdrijven naar een bestuurlijke administratieve afhandeling geloofden, blijkt uit de voorbereidende besprekingen.

*Dankzij deze wetsontwerpen wordt eindelijk de mogelijkheid geboden om de vele overlastproblemen waarmee de burger geconfronteerd wordt op te lossen. Daarenboven zal de frustratie bij de politiediensten en bij de lokale overheden wegens het niet vervolgen van deze overtredingen door het gerecht wegebben, en zal het gerecht zich opnieuw op zijn eigen prioriteiten kunnen concentreren.*¹

gerechtelijke achterstand en inefficiënte werking De vaststelling dat de werking van de klassieke strafrechtelijke afhandelingswijzen door parket, rechtbank en strafuitvoering werden geassocieerd met gerechtelijke achterstand en inefficiënte werking, rechtvaardigde volgens de bevoorrechte getuigen het instellen van nieuwe procedures en instrumenten om de rechtsregels te handhaven en te sanctioneren, zoals het volgende citaat illustreert:

De macht van de procureur – en dat hoorden ze helemaal niet graag – zit niet in wat hij doet, maar wel in wat hij niet doet. Zijn macht zit niet in de momenten dat hij beslist om te vervolgen. Vanaf dat moment heb je recht op een onderzoeksrechter die ten slotte belet dat de staat, het is te zeggen: de regering, het is te zeggen: haar instrument: de procu-

1. Opmerking van de heer Jan Peeters (Sp.a-Spirit) in 'Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van 19 maart 2004', doc. 51 0837/004, p. 9.

reur, doet wat hij of zij wil. Op dat moment zit je in procedures en komen er advocaten aan te pas, komt er beroep... Vanaf het moment dat de procureur beweegt, heb ik geen enkel probleem. Het probleem zit hem in het feit dat de procureur niet beweegt en daar zit zijn grote macht. Ze wilden zeker de macht niet uit hun handen laten gaan van te beslissen wiens overtreding zij vervolgden en welke niet. Het probleem is dat Justitie vandaag de dag nog altijd een bastion is. Ze weigerden gewoon de realiteit onder ogen te zien, wat met hen dikwijls het geval is. Ik herhaal: sommigen met goede bedoelingen en anderen met waarschijnlijk wat slechtere bedoelingen, want dan werd hun macht ingeperkt. Dat was de zetel niet, dat was de staande magistratuur die dat niet zag zitten. Zij hebben zich het langst verzet.

We peilden bij de minister van Justitie die de moederwet (GAS-wet 1999) liet goedkeuren hoe hij daar zelf over dacht:

De basisstelling was effectief: het parket is zo over bevraagd dat we moeten zoeken naar oplossingen om het te ontlasten. Mensen, middelen en structuren voor het parket heb ik altijd verdedigd. Maar je kan de middelen niet in een bodemloze put storten als je niet een aantal dingen afbakent. Ik zou het ook misschien anders willen, maar de realiteit toonde aan dat we allemaal aan het verdrinken waren en dat het parket zijn autoriteit aan het verliezen was. In de situatie van toen was er enige drempelvrees en argwaan omdat de basisvisie was dat afhandeling in eerste instantie een taak was van het openbaar ministerie. Ik moet u eerlijk zeggen dat omwille van de vaststellingen in de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie en de confrontatie met het terrein we toen heel veel debatten hadden met mensen, hoorzittingen waar we heel sterk geconfronteerd werden met de bewustwording bij mensen over het functioneren van politie en justitie. Toen heb ik heel snel een relatief pragmatische houding aangenomen (wat ook het geval was bij Minister Stefaan De Clerck), waarbij we allebei als minister van Justitie zeiden: 'In de mate dat we beseffen dat het openbaar ministerie al die taken niet aankan, moeten we durven nadenken over bepaalde relatief verre gaande initiatieven waarbij we dat een beetje uit handen geven en het risico nemen dat dit domein ook een beetje gepolitiseerd wordt'. Tenslotte laat je aan de stad toe een soort van eigen parket te organiseren. Daarom was mijn visie wel dat er een soort van supervisie moest zijn vanuit het openbaar ministerie op de fenomenen. Bijvoorbeeld in de vorm van 'referentiemagistraat overlast', aan wie gerapporteerd zou worden om te zien of er fenomenen zijn die geen gestructureerd en georganiseerd optreden

van het openbaar ministerie vergden. Die referentiemagistraat zou dan gegevens kunnen verzamelen en zien of er lijnen in zaten. Want lokaal beleid riskeert de zaken op te splitsen. En de zaken zijn niet altijd geïsoleerd omdat het om 'kleine criminaliteit' gaat, neen, het kan ook een onderdeel zijn van 'georganiseerde criminaliteit'. Er was dus een bepaalde argwaan. Maar vanuit een bepaald pragmatisme en de confrontatie met de realiteit, hebben wij dit welbewust laten gebeuren, en ben ik daarin meegegaan. Dat was een beetje een compromis met de socialisten. Maar het was eerder vanuit een overweging dat we de krachten moesten bundelen om adequaat te kunnen reageren op bepaalde vormen van criminaliteit. Op zich als piste was het innovatief. Ik heb het met een bepaalde schroom gedaan, maar wel wetende dat, als we het openbaar ministerie niet zouden ontlasten van een aantal dingen, het zou verzuipen en zijn geloofwaardigheid zou verliezen.

'handhavingstekort' als motor voor de GAS-wet steunt op een algemeen gevoel en op ervaring

Het 'handhavingstekort' als motor voor de GAS-wet steunt op een algemeen gevoel en op ervaring, zoals het volgende citaat illustreert:

Wij kregen op het kabinet van Binnenlandse Zaken signalen vanuit het lokale niveau dat de parketten niet inspeelden op de 'besognes' van het lokale bestuur, ik kan mij niet anders inbeelden dan dat het dat ook wel zal geweest zijn. Wat mij in die discussie altijd is opgevallen is dat het niet cijfermatig werd aangetoond, Justitie was niet geïnformatiseerd, het was eerder een algemeen gevoel. Het strafrechtelijke en de repressieve kant van het gerecht in het algemeen en het openbaar ministerie in het bijzonder schoot tekort en speelde niet in op evoluties van stijgende criminaliteit. Langs bestuurlijke kant moest men dan maar zoveel mogelijk zelf proberen op te lossen. Dat werd dan de wet op het politieambt, in hoofdzaak een wet op de bestuurlijke politiebevoegdheden omdat men Justitie niet kon meekrijgen. En daar werd dan verder op geborduurd met de GAS-wet.

handhavingstekort en vervolgingsprioriteiten

Ook in de problematiek van het handhavingstekort blijven de gevolgen van de staatshervorming niet uit. Een aantal inbreuken uit de gemeentelijke verordeningen worden immers wettelijk strafbaar gesteld door regionale decreten. Het gaat om overtredingen van de milieuwetgeving, ruimtelijke ordening, bouwcontrole, wooninspectie enz. De politiediensten besteedden volgens de bevoorrechte getuigen echter weinig of geen aandacht aan de specifieke Vlaamse of Waalse bevoegdheidsonderdelen en lieten het waken over de naleving van de decreten aan de gespecialiseerde Vlaamse of Waalse ambtenaren over (milieuambtenaren, wooninspecteurs...). Als deze

gespecialiseerde diensten een overtreding vaststellen, moeten ze het proces-verbaal ook overmaken aan het klassieke gerecht, dat doorgaans seponeert. De procureurs des Konings beslissen dat autoonoom, zonder veel toelichting (Vandenhove, 2006). In theorie is de minister van Justitie bevoegd om vervolgingsprioriteiten aan te geven, maar hij doet dat nauwelijks voor federale materie, laat staan voor de regionale bevoegdheden (Vandenhove, 2003). In België heeft de minister van Justitie geen enkele zeggingschap over de magistratuur, terwijl in andere landen de minister van Justitie gewoon de baas is van de ambtenaren die hij onder zich heeft (De Wit, 2010).

*tweesporenbeleid?
bestrafen vs. seponeren*

Hier leunt een tweesporenbeleid om het hoekje. Op inbreuken tegen de regionale wetgeving (ook voorzien in de gemeentelijke verordeningen) wordt immers overwegend sanctionerend gereageerd. Terwijl overtredingen van het Strafwetboek die in de gemeentelijke verordeningen staan, en door de reguliere politiediensten worden vastgesteld, steevast werden geseponeerd, wat tot straffeloosheid leidt. Het volgende citaat geeft goed de redenen voor de overstap naar het bestuurlijk handhaven aan:

Belangrijk – en niet te onderschatten en zeker om goed te begrijpen hoe we finaal eind jaren negentig heil zijn gaan zoeken in de administratieve benadering, en niet meer in de strafrechtelijke benadering – is dat men geprobeerd heeft om begin de jaren negentig een strafrechtelijk antwoord te zoeken ook op de kleine vormen van criminaliteit. Ik geef twee voorbeelden: Snelrechtwetgeving en bemiddeling in strafzaken. Twee zaken die – als je er het Pinksterplan op naleest, het luik justitie – inspelen op het gevoel van straffeloosheid dat men beschouwt als zijnde een voedingsbodem voor wat men op dat moment op politieke bodem aan het meemaken is met de opkomst van extreem rechts. Niet onbelangrijk is natuurlijk het feit dat men na enkele jaren zeer snel merkt dat (1) het snelrecht -zoals altijd en zeker in Brussel – van in het begin van alle actoren een stevig verzet kreeg en (2) dat het strafrechtelijk beleid in dit land een moeizame bevalling kent met een minister van Justitie (Wathelet, de eerste helft van de jaren negentig) die het bijna als zijn vrijetijdsbesteding deed en meer bezig was met andere grote problemen als vicepremier en als minister van Economische Zaken – toen stelde economische zaken nog iets voor, ondertussen is dat sterk verminderd – dus daar zat je met een heel onaangename situatie. Niet alleen op vlak van de politiehervorming is het toen misgelopen. Kijk naar het meerjarenplan van justitie dat uiteindelijk niets anders was dan een alsnog proberen van de trein te nemen die al

een aantal jaren vertrokken was met alle problemen van dien. Ik blijf nog altijd zeggen dat als het verkeerd gelopen is bijvoorbeeld met de informatisering bij justitie, de wortels van het verkeerd lopen ook daar liggen. Men is wel gestart met deze informatisering begin de jaren negentig, maar men heeft het zeer slecht opgevolgd, want anders kom je in 1999 niet tot de vaststelling dat er dertien, niet met elkaar compatibele informaticasystemen bestaan. Een hoop knoeiwerk! Bemiddeling van strafzaken: onmiddellijk is men zich gaan vastrijden in de loodzware procedurale aspecten van het verhaal, waardoor de efficiëntie van die tool in no time tot niets werd gereduceerd, met alle gevolgen van dien, waar dat men ook nog eens de slachtoffers in de kou liet... Eigenlijk was er dus veel kommer en kwel, en dat is wel belangrijk, want zonder dat alles kan je niet begrijpen waarom dat men – naar Belgische normen vrij ongewone demarche – plots alle heil gaat verwachten van de administratieve benadering van die vormen van overlast en het loslaten van het strafrechtelijke. Dit kan je maar verklaren vanuit het falen van het strafrechtelijk systeem in de jaren negentig in het bieden van een antwoord waar het wel de bedoeling was dat het uit die hoek zou gekomen zijn.

*tekortkomingen van
vervolgingsbeleid*

Een aantal bevoorrechte getuigen geven te kennen dat de tekortkomingen op het vlak van het vervolgingsbeleid door de parketten aan de basis ligt van de moeilijkheden.¹ Het strafrechtelijk apparaat zou te log zijn, te beladen met rechtswaARBorgen, te tijdrovend, te duur en te veel kleine zaken seponeren. Bovendien gaven de bevoorrechte getuigen te verstaan dat, indien er zelden straffen volgen voor gevatte daders van zwerfvuil, vandalisme en lawaaioverlast, er geen enkel afschrikkend effect meer van politie uitgaat, die nochtans de vaststellingen moet doen. Toch was niet iedereen het eens dat dit een taak voor Justitie was, zoals het volgende citaat illustreert:

Ik denk dat de toenmalige premier Jean-Luc Dehaene ooit gezegd heeft 'Goh, we hebben nu al een wet moeten stemmen in het parlement – hij bedoelde de GAS-wet – dat ge uwen hond niet moogt laten zijn gevoeg doen op straat en papiertjes gooien op straat'. Ik weet niet of

1. De Heer Vanpoucke, in Verslag van de debatten bij de wetsontwerpen tot wijziging van de nieuwe gemeentewet en tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet, namens de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het openbaar ambt, 19 maart 2004, tweede zitting van de 51e zittingsperiode, doc. 51 nummer 0837/004, 17 p.

dat daarvoor werd gesanctioneerd door justitie, allee de vraag was daar effectief, moest dat ook gesanctioneerd worden door justitie? Bij mijn weten zijn er heel weinig mensen die gesanctioneerd worden voor hondenpoep op straat door justitie. Waar het misschien vroeger niet gebeurde, gebeurde het nu wel en er werd gezegd oké we kunnen dat misschien in een politieverordening nemen maar dan moet dat bij justitie, dus ik ben het daar absoluut niet altijd mee eens dat daar de bal in het kamp van justitie gelegd wordt zo van justitie wil daar niks mee doen. Nee het was ook zo dat een aantal gedragingen (overlast-gedragingen) die vroeger niet gebeurden door solidariteit of sociale controle dat we daar nu echt wel een wet voor nodig hebben’.

*overheid kon niet langer
toekijken op
straffeloosheid*

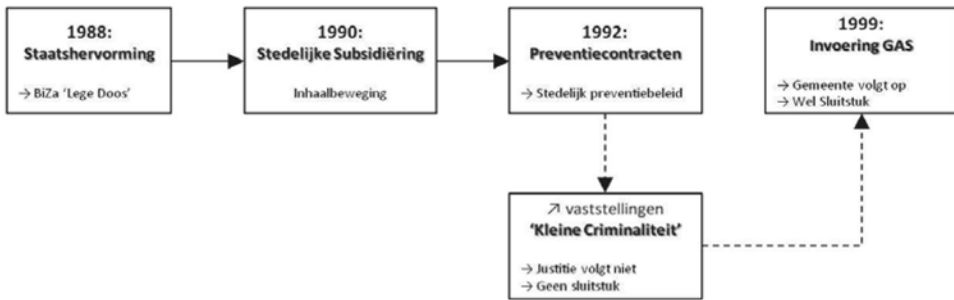
Al waren de meningen hierover verdeeld, men was het erover eens dat de overheid niet langer kon toekijken op straffeloosheid en dat haar geloofwaardigheid in het gedrang kwam. Men vond dat, om het vertrouwen van de bevolking te behouden, overlast moest worden aangepakt, zodat er een sluitstuk zou komen voor het jarenlange preventiebeleid en gedrag – dat echt aangepakt moest worden – dan ook bestraft kon worden. Het volgende citaat illustreert dit:

Ergens moesten we wel een boodschap meegeven als de preventie faalt, dan tolereren wij dit niet langer in onze stad of gemeente. Je moet ergens een grens kunnen aangeven. Als je dat blijft doen, dan ga je daarvoor gesanctioneerd worden. Eerst heb je de preventieve modaliteiten van bemiddeling en het laten aansluiten bij het lokale beleid. Als je niets voorziet, geen beleid ontwikkelt voor honden of zwerfvuil en geen vuilnisbakken plaatst in je stad of gemeente, dan moet je natuurlijk achteraf niet schrikken dat ze alles op de grond gooien. Je moet eerst sensibiliseren, heel veel sensibiliseren, en dan komt pas de stok achter de deur. Wie niet horen wil moet voelen, de GAS-wet is het ultimum remedium.

*GAS-wet als ultieme
poging om preventieve
inspanningen t.a.v. kleine
criminaliteit en overlast
van sluitstuk te voorzien*

Uit de reconstructie blijkt duidelijk dat de conceptualisering van de GAS-wet een ultieme poging was om de preventieve inspanningen ten aanzien van kleine criminaliteit en overlast tien jaar later (in 1999) van een sluitstuk te voorzien, vooral in die gevallen waar de preventieve aanpak faalde. We geven dat weer in *schema 2*.

Schema 2



We sluiten dit hoofdstuk af met een citaat:

Ik heb er trouwens nog een paar citaten in verband met uw vraagstelling proberen uithalen, onder meer een paar citaten uit de Regeringsnota met betrekking tot de stedelijke criminaliteit: 'De grootstedelijke problematiek kan enkel via een volledig instrumentarium worden bestreden. Preventieve en sociale maatregelen staan centraal'. Toen hebben we dat ook al gezegd, het repressieve luik vormt het sluitstuk en mag niet primeren. Dat is een beetje de context waarin wij initiatieven inzake stedelijke criminaliteit hebben bekeken. Als men zou zeggen dat die wetgeving inzake overlast bewijst dat men het louter repressief heeft bekeken, dan kan dat wel zo zijn, het is een wet, he. Maar we waren ons perfect bewust dat er een centrale aanpak en sociale maatregelen waren en dat het repressieve eigenlijk maar het einde van de keten was. Het geeft een beetje de sfeer weer van wanneer we op dat ogenblik bezig waren met die materie. In ons besluit (cf. Regeringsnota 1988) hebben we dat ook nog eens aangehaald: 'Het strafrechtelijk beleid vormt één van de bouwstenen van het geïntegreerd beleid inzake de criminaliteitsbestrijding. Het sociale en het welzijnsbeleid gaan aan een repressief optreden vooraf. Het strafrechtelijk beleid moet dus binnen de juiste context geplaatst worden.' Hier zeggen we dus nogmaals dat het begint met een sociaal en een welzijnsbeleid en dat het eindigt met een repressief optreden. Maar, als minister van justitie ben je natuurlijk niet bevoegd voor het welzijnsbeleid en moet je dat domein dus afstaan. Dat was ook het interessante in de periode dat Jo Vandeurzen minister van justitie was, die dat vanuit zijn sociale bewogenheid natuurlijk nog veel meer begrepen had en die integrale benadering heel sterk benadrukt heeft. De minister van Justitie (federaal) en van welzijn (regionaal) zouden

eigenlijk een belangrijke synergie moeten hebben. We zouden eigenlijk moeten streven naar samenwerkingsakkoorden – we moeten zien hoe dat met de staatsvormingen evolueert – tussen degenen die bevoegd zijn voor welzijn en degenen die bevoegd zijn voor justitie. Elke overheidsfinancierder moet immers binnen zijn eigen bevoegdheden blijven. De doelstellingen van de diverse bestuursorganen waren zeer gelijkaardig: werken aan een meer veilige, leefbare en vitale stad. Naargelang het bestuursniveau werden deze doelstellingen dan zeer zorgvuldig geformuleerd, om niet beticht te worden van bevoegdheidsoverschrijding in een net zo precair in evenwicht gebracht België.

4. Besluitende commentaren: dualisering van het veiligheidsbeleid

overlastaanpak moet gedeelde inspanning zijn

Ook al werkten de regio's mee aan veiligheid binnen de steden; het werd niet zo benoemd. Bovendien bleven de politici in hun eigen specifieke beleidsdomein deelmaatregelen nemen. Nochtans zou de overlastaanpak een gedeelde inspanning van sociale cohesie, welzijn, preventie en bestraffing moeten zijn, en mag de aanpak zich niet louter beperken tot een sanctionering, zoals blijkt uit het volgende citaat:

Dat is het probleem: je kan in dit land niet meer serieus babbelen over een dossier, het gaat al snel over bevoegdheden. Het is altijd wit of zwart hé, je kan niet meer genuanceerd denken over een dossier. We zouden moeten zeggen 'kunnen we nu eens geen serieus debat houden'. Ik heb daar grote problemen mee: hoe pakken we jongeren aan die overlast plegen en die (dreigen te) ontsporen? De versnippering van bevoegdheden speelt een ongelofelijk grote rol in het verhaal van de overlast. Dat is eigenlijk waar het over gaat. Het gaat immers vaak om overlastgevend jongeren in steden. Dan heb je in dit land al een groot beleidsprobleem want de aanpak daarvan situeert zich voor 70% bij de Vlaamse Gemeenschap in ons geval (jeugd zorg e.d.) en voor maximum 20 à 30% bij de federale overheid. Dan begint de discussie van 'hoe dit aan te pakken?' al. Ik zeg dan 'laten we daar niet over beginnen discussiëren – wiens bevoegdheden het raakt – want dan geraken we er nooit uit. Wie is er allemaal met jongeren bezig die dreigen te ontsporen? Laat ons daar een inventaris van maken en laat ons dan zo goed mogelijk proberen samen te werken'. In de steden komt alles immers samen, alle bevoegdheidsdomeinen zijn daarin vertegenwoordigd. In dat kader geloof ik ook juist zo erg in de aanpak

van overlast met de wet op de gemeentelijke administratieve sancties. Want daarin zit – naast het bestraffende – ook de ongelooflijk sterke bemiddelingsfunctie, die dan weer door de welzijnssector wordt uitgeoefend.

versnippering tussen federale, regionale en gemeentelijke bevoegdheden

In deze bijdrage werd aangetoond dat de versnippering tussen federale, regionale en gemeentelijke bevoegdheden een sterke hinderpaal is om tot een allesomvattend overlastbeleid te komen, dat start bij welzijn en preventie en, indien nodig, afsluit met repressie. Bovendien is het een stedelijk verhaal. De overlastaanpak mag dan wettelijk op federaal vlak zijn geïnduceerd, de concrete verantwoordelijkheid voor veiligheid situeert zich op gemeentelijk niveau.

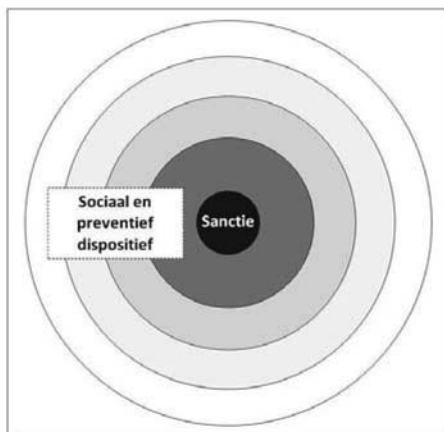
versnipperd middenveld

De staatshervorming had ook belangrijke gevolgen voor de investeringen in de steden en leidde tot wat we een 'versnipperd middenveld' noemen. Diverse financieringsbronnen werden toebedeeld aan eenzelfde gemeente. In de bestudeerde periode werden vanuit de diverse (herverdeelde) bevoegdheidsdomeinen (federaal, gemeenschap, gewestelijk) inspanningen gedaan voor eenzelfde doelgroep, namelijk de gemeenten. Het is de burgemeester die, als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid, de keuze maakt voor een brede geïntegreerde (*sensu lato*) overlastaanpak of een enge (*sensu stricto*) overlastaanpak met de sanctie als enige remedie.

brede geïntegreerde of enge overlastaanpak

Schema 3 maakt stelt deze indeling tussen de *sensu lato*- en de *sensu stricto*-aanpak schematisch voor. De overlastaanpak wordt hier voorgesteld als een samenspel van concentrische cirkels die alle noodzakelijk zijn en waarbij de sanctie (in het midden in het zwart) het *ultimum remedium* is. Neem het welzijns- en preventiedispositief weg en de overlastaanpak wordt *sensu stricto*: slechts de sanctie blijft over.

Schema 3



*GAS-wet blijvend ingebed
in breder verhaal van
concentrische cirkels*

In deze bijdrage keerden we terug naar de aanvankelijke doelstellingen van de socialistische ministers bij de genese van de GAS-wet. Ze stonden duidelijk de *sensu lato*-aanpak voor, waarbij de GAS-wet blijvend ingebed moet worden in een breder verhaal van concentrische cirkels, zoals blijkt uit het volgende citaat:

De toepassing van de GAS-wet moet gepaard gaan met een sterk sociaal beleid dat ook de wortels van het probleem aanpakt in samenwerking met de regio's. Alleen harde maatregelen voor overlast uitvoeren is niet effectief. Er moet vooral ingezet worden op het voorkomen dat jongeren ontsporen: het voorkomen van overlast dus.

Uit de documentanalyse blijkt de volgende vraagstelling:

Er bestond na de staatsvorming een dichotomie die erin bestond dat de dwang en de hulp tegenover elkaar werden gesteld, enerzijds de controle, de identificatie, de bewaking, en anderzijds de bijstand, de steun en het antwoord op een oproep. Moet Binnenlandse Zaken, een nationaal departement, zich omwille van communautaire bevoegdheden plots afzijdig houden van de sector van hulp die uiteraard preventief is en die men het 'open milieu' noemt, zoals juridische hulp aan de dader bijvoorbeeld, of van de ganse sector van maatschappelijke hulp die gekenmerkt wordt door de evolutie van het recht op sociale hulp en door het beeld van de arrondissementcomités van de bescherming of hulp voor de jongeren? Kan Binnenlandse Zaken onverschillig blijven

voor die ganse sector, waarin het leven in de wijken wriemelt en met overleg van alle levendige krachten van de gemeenschap die men o.a. tot ontwikkeling heeft zien komen in Luik op initiatief van het 'échevinat de la participation' onder de vorm van een 'commission communale de protection de la jeunesse'? Het is daar juist dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken ootmoedig moet luisteren naar de hartslag van het leven.¹

*artificieel karakter van
boedelscheiding tussen
bestrafen en helpen*

Het artificiële karakter van de boedelscheiding tussen bestraffen en helpen, wordt in het volgende citaat nog scherper beschreven:

In België stelt zich steeds en overal een probleem van samenwerking, coördinatie en van bevoegdheidsafbakening. Gelet op de Noord-Zuid tegenstelling is een éénstemmige federale veiligheidsafstemming onmogelijk. Hier komt men tot de veiligheidparadox. Integriteit van de mens veronderstelt dat men hoog genoeg moet klimmen op de veiligheidsladder, tot op een echelon waar voldoende veiligheidscomponenten in voldoende mate aanwezig zijn. Hoe hoger men in dit veiligheids-echelon klimt, hoe meer instanties er bevoegd zijn, hoe minder eenheid van visie, hoe meer territoriumstrijd, hoe minder actie. Er zijn heel veel instanties bevoegd om criminaliteit te vermijden of te beteugelen: gemeenten (lokale politie), gewest en gemeenschappen voor delen van het preventieve beleid en de federale staat (repressieve beleid). De vraag is niet zozeer wie er voor dat vermijden of beteugelen of voor dat helen bevoegd is, of wie er voor de politie bevoegd is, maar vaak welke overheid er in geïnteresseerd is. Ieder is bevoegd voor een deelgebied, weinigen zijn geïnteresseerd in gecoördineerde gebalde acties.²

*het 'punitieve' aspect niet
afschieden van overige
inspanningen; belang van
flankerend beleid*

De bevoegdheidsindeling waarin de staatshervorming voorzag tussen welzijn–ondersteuning–hulpverlening–preventie en bestraffing, is kunstmatig. Deze bevoegdheidsherverdeling mag niet gehanteerd worden om het 'punitieve' aspect af te scheiden van de overige inspanningen die er ten aanzien van overlast moeten worden gevoerd in de steden. Als niet meer gewerkt wordt op de oorzaken van overlast, en preventieve projecten verdwijnen, blijft alleen de sanctie over, die dan steeds zwaarder zal worden aangevoeld door de

-
1. Openingsrede prof. Kellens voor de minister van Binnenlandse Zaken J. Michel (1988) bij de oprichting van de Hoge Raad ter voorkoming van misdadigheid.
 2. Vertrouwelijk document, 2001.

bevolking, omdat een flankerend beleid ontbreekt. Het doctoraat toonde aan dat een overlastbeleid niet beperkt mag worden tot sanctionering (*sensu stricto*) en dat andere welzijnsgerichte componenten steeds cruciaal blijven wil een stedelijk overlastbeleid slaagkans hebben.

5. Bibliografie

5.1. PUBLICATIES

- De Decker, P. (1994). Onzichtbare muren. over leven in achtergestelde buurten en de reproductie van sociale uitsluiting. *Planologisch Nieuws*, 14, 4, 341-366.
- De Pauw, E., De Pauw, K., Devroe, E., Dormaels, A., Gunst, J.C. (2012), Lokale integrale veiligheid op de terugweg? *Orde van de Dag*, 59, 5-13.
- De Troch, C. (1995). *De gemeentepolitie en haar plaats voor de basispolitiezorg*. Brussel: Politeia.
- Devroe, E. (2003). Last van overlast: volle G.A.S. vooruit? *Orde van de Dag*, 24, 7-32.
- Devroe, E. (2010). Overlast voor of door jongeren? *Handboek Politiediensten*, Katern Integrale veiligheid – Veiligheidsbeleid, 93, 1-28.
- Devroe, E. (2012). *A swelling culture of control. De genese en de toepassing van de wet op de administratieve sancties in België*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Devroe, E. (2013). Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands. *European Journal of Criminology*.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2009). Het afdwingbaarheidsvraagstuk bij overlast: een vergelijkend perspectief. In Christiaensen, S. & Bruggeman, W. (red.), *Afdwingbaarheid integrale veiligheid: met zachte of harde hand, of helemaal niet*, Reeks Cahier Integrale Veiligheid. Brussel: Politeia, 107-133.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2011). Bestuurlijke aanpak van kleine vormen van ordeverstoring in 3 Europese landen. *Cahiers Politiestudies*, 18, 221-247.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2013). Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie. *Cahiers Politiestudies*, 26, 193-213.
- Meerschaut, K. & De Hert, P. (2008). Een integraal veiligheidsbeleid op gewestelijk niveau. Het Brusselse Gewest naderbij be-

- keken. *Rechtsleer & Doctrine*, 542-576.
- Ponsaers, P. & Trepant, M. (1996). Beleidsondersteuning in een veranderd politielandschap. *Panopticon*, 17, 2.
 - Vandendriessche, A. (2001). De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State. *Tijdschrift voor de Gemeente*, 165-188.
 - Vandenhove, L. (2003). Aanpak van overlast: prioriteiten voor de bevolking. *Orde van de dag*, 24, 55-63.
 - Vandenhove, L. (2006). Lokale integrale veiligheid: politie en gemeente hand in hand. *Handboek politiediensten*, 155-163.
 - Van Limbergen, K. (1995). Het veiligheidsbeleid in België. *Wijsgeregig perspectief*, 36, (3), 69-74.
 - Van Outrive, L., Cartuyvels, Y. & Ponsaers, P. (1992). *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie, 1794-1991*. Leuven: Kritak.
 - Veny, L. & De Vos, M. (2005a) (red.). *Gemeentelijke administratieve sancties*. Brugge: Vandenbroele.

5.2. GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

5.2.1. Regeringsnota's

- Regeringsverklaring 'veiligheid der burgers' van 5 maart 1985.
- Verklaring van de Vlaamse regering, 21 juni 1995.
- Krachtlijnen van het federaal regeringsprogramma, Dehaene II, Kamer, Zitting 28 juni 1995.
- Oriëntatienota over het strafrechtelijk beleid, 1998, T. Van Parys, minister van Justitie, 33 p.
- Regeringakkoord van 7 juli 1999 'de brug naar de 21^e eeuw', uitgesproken voor het parlement op 14 juli 1999 door de eerste minister G. Verhofstadt.
- Regeringsverklaring van de eerste Minister G. Verhofstadt, 14 juli 2003 en regeerakkoord van 12 juli 2003 'Een creatief en solidair België: zuurstof voor het land', p. 109.
- Federale beleidsverklaring van 11 oktober 2005 hoofdstuk politie en Justitie met als titel 'de ingeslagen weg verder zetten', p. 18.
- Bakens voor de 21^e eeuw, Regeerakkoord Vlaamse regering 1995-1999, goedgekeurd op 14 juni 1995.

5.2.2. *Wetten*

- Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
- Wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden in het kader van het stedelijke beleid een financiële bijstand kunnen genieten via contracten Grootstedenbeleid. *BS* 4 augustus 2000.
- Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en nieuwe gemeentewet (L. Onkelinx), *BS* 25 juni 2004.
- Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet (L. Onkelinx, P. Dewael, M. Arena, *BS* 23 juli 2004, en *err.* *BS* 29 november 2004.
- Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen – ambtenarenzaken en grootstedenbeleid – gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), ingediend op 11 mei 2005, herhaaldelijk besproken in de interkabinettenvergadering van 17 mei 2005 en verschenen in *BS* 29 juli 2005.
- Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 20 februari 2007. Deze nieuwe wet is in werking getreden op 2 maart 2007.
- Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van de gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst voor gemeenschapswachten en tot wijziging van het artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet, *BS* 29 juni 2007.

5.2.3. *Wetsontwerpen*

- Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, ingediend door de regering, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, vijfde zitting van de 50e zittingsperiode, 2003, doc. 50 2366/001.
- Wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, memorie van toelichting, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, 3 maart 1999, 2031/1-98/99.
- Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 24 juni 1988 inzake de nieuwe gemeentewet (M. Verwilghen, A. Duquesne en C. Picque), ingediend op 26 september 2002, door de regering-goedgekeurd op 20 december 2002.

- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet wat betreft de administratieve sancties (ingediend door de heer Ludwig Vandenhove), Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, vijfde zitting van de 50e zittingsperiode, 12 februari 2003, doc. 50 2286/001, 7-8.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, ingediend door de regering, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, tweede zitting van de vijfde zittingsperiode, 17 maart 2003/2004, doc. 51 0837/004 en wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de algemene Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door C. De Permentier, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 31 maart 2003/2004, doc. 50 2366/003.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, ingediend door de regering, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, tweede zitting van de vijfde zittingsperiode, 17 maart 2003, doc. 51 0837/004.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, amendementen ingediend door de heer Tant (cd&V), Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 25 maart 2003, doc. 50 2366/002.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, tekst aangenomen door de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 31 maart 2003, doc. 50 2366/004.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *Parl.St.* Senaat 2003-2004, nr. 3-431/1-6 en Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet, *Parl St.* Senaat 2003-2004, nr. 3 -432/1-4.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *Parl.St.* Senaat 2003-2004, nr. 837/1-5 en wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet, *Parl St.* Kamer 2003-2004, nr. 838/1-3.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, tekst aangenomen door de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 31 maart 2003, doc. 50 2366/004.
- Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, tekst aangenomen in plenaire vergadering en overgezonden aan de

Senaat, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 3 april 2003, doc. 50 2366/005

- Wetsontwerp doc. 51 nummer 3009/001 ingediend op 13 maart 2007 door minister van Binnenlandse Zaken P. Dewael in de Kamer.
- Wetsontwerp betreffende de wet op de gemeentelijke administratieve sancties, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 19 maart 2013, DOC 53 2712/001, Kamer vierde zitting van de 53e zittingsperiode, 143 p. inclusief bijlagen.