



Visietekst: Rondhangen in een veiligheidssamenleving.

Lokale besturen worden door hun burgers vaak aangesproken op een hele reeks kleine ergernissen die samen gevat worden onder de noemer overlast. De invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sanctie (GAS) in 1999 gaf lokale besturen een instrument om op te treden tegen die 'overlast'. Sinds 2004 kunnen ook minderjarigen (vanaf 16) een GAS krijgen. Door de nieuwe Federale Regering (2011-2014) werd het debat over de invulling van de GAS en de eventuele leeftijdsverlaging opnieuw op de politieke agenda geplaatst. In de dagelijkse praktijk is de GAS-wetgeving echter niet de enige methode die gemeenten gebruiken in hun poging greep te krijgen op een overlastgevoel. In 2011 werd bijvoorbeeld de VIP (Very Irritating Police) gelanceerd aan de Westkust, in Mechelen, Lokeren en Zelzate is de NERO (Normstelling en Responsabilisering naar aanleiding van Overlast) in voegen en enkele gemeenten stellen een avondklok in voor (speel)pleintjes. Omwille van de actualiteitswaarde en de massale inzet, focussen we in deze tekst toch op de GAS. De principiële opmerkingen die voor de GAS gelden, zijn uiteraard ook door te trekken voor andere louter repressieve maatregelen.

De Hangman wil als samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties een eigen visie op deze uitdaging formuleren. We bespreken eerst enkele vaststellingen die de maatschappelijke context schetsen, die volgens ons bepalend is voor het volledige veiligheidsdebat en de positie van jongeren daarin. Daarna nemen we ons principiële standpunt in, want in essentie zijn wij geen voorstander van maatregelen als de GAS. Daarom poneren we vervolgens ons alternatief dat ruimte laat voor experiment, maar ook voor grenzen. Eindigen doen we met een aantal aanbevelingen om werkbaar om te gaan met de Gemeentelijke Administratieve Sanctie.

De maatschappelijke context

Een aantal elementen uit de maatschappelijke context spelen volgens ons een belangrijke rol in dit debat. We bespreken hier twee, volgens ons bepalende, trends. Een eerste kijkt naar het samenleven van individuen en groepen, de andere kijkt naar het beleid.

1/ Rondhangen in een samenleving op zoek naar veiligheid en vertrouwen

Rondhangende jongeren zijn alle jongeren die vrije tijd doorbrengen in publieke of semipublieke ruimte, in een ongeorganiseerde context en in zelf gekozen groepen.¹

Voor jongeren betekent **rondhangen** ontsnapping aan de controle van volwassenen. Het is één van de enige vrijetijdsbestedingen die tieners en jongeren hebben waarbij niemand anders de afspraken bepaalt en verantwoordelijk voor hen is. Daarom is het ontwikkelingsaspect van rondhangen erg belangrijk voor jongeren. In de niet georganiseerde omgang met vrienden hebben ze de vrijheid om te ontdekken wie ze zelf zijn, voelen ze zich betrokken op hun (fysieke) omgeving en op de bredere samenleving. De belangrijkste drijfveer voor jongeren is uiteraard het ontmoeten van elkaar. Vrienden geven veiligheid, zekerheid, steun, erkenning en waardering.

¹ Deze definitie is de werkdefinitie van het samenwerkingsverband De Hangman en is sterk gebaseerd op de definitie van HAZEKAMP, J. Rondhangen als tijdverdrijf: over het onder-elkaar-zijn van jongens en meisjes in de vrije tijd, Amsterdam, VU Uitgeverij, 1985

Rondhangen gebeurt op plaatsen die gemakkelijk bereikbaar en vrij toegankelijk zijn, vaak in de buurt van hun woonplaats. Net die vrijheid maakt rondhangen voor jongeren onder andere zo aantrekkelijk.

Rondhangen blijkt dus om meer dan één reden betekenisvol te zijn voor jongeren en het opgroeien van jongeren.

Rondhangen is voor de meeste jongeren een **leeftijdsgebonden activiteit**. Net dit 'anders gedragen' maakt dat het thema voor heel wat maatschappelijke spanningen leidt.

Terwijl de publieke ruimte meer en meer functioneel wordt ingevuld, gebruiken jongeren straten en pleinen als ontmoetingsplaats. En terwijl sinds de jaren 60 een steeds grotere institutionalisering plaats vindt van onder andere de vrije tijd, gaan jongeren schijnbaar nutteloos staan niks op een pleintje.

Er bestaan verschillende opvattingen over welk gedrag wenselijk is in de publieke ruimte. Net de verschillende manier van gebruik van publieke ruimte, maakt dat rondhangen voor andere buurtbewoners bedreigend kan overkomen. Hurenkamp en Tonkens² formuleren het hebben van een **gemeenschappelijke noemer**, van gedeelde normen, als voorwaarde voor herkenning en vertrouwen in anderen. Omgekeerd leidt onbegrip en gebrek aan herkenning tot wantrouwen.

Tenslotte zijn rondhangende jongeren vooral ook '**jong**': ze groeien op in het midden van de samenleving. Ze zijn volop bezig te ontdekken wie ze zijn om uit te groeien tot sterke en zelfbewuste burgers. Onvermijdelijk hoort daar experimenteelgedrag bij, en aftasten van grenzen. En even onvermijdelijk worden daarbij wel eens grenzen overschreden.

Onveiligheid(sgevoelens) kennen hun oorsprong in zowel sociale als fysieke storende omgevingskenmerken of 'incivilities'³. Storende sociale kenmerken zijn alle gedragingen die als vreemd of storend worden ervaren. Uiteraard zorgt ook een tweede, individueel, component voor het ervaren van overlast. Wat één persoon storend en hinderlijk vindt, is voor de ander geen probleem. De eigen kwetsbaarheid en eerdere ervaringen zijn dan ook een tweede bepalend aspect van het ontstaan van onveiligheid(sgevoelens). Fysieke omgevingskenmerken die hinderlijk zijn, zijn bijvoorbeeld sluikestorten, vandalisme of graffiti.

Vanuit deze idee, is het dus te verklaren waarom de aanwezigheid en het rondhangen van een groepje jongeren kan leiden tot onveiligheidsgevoelens bij sommige mensen.

Problematisch is echter dat in een sfeer van nultolerantie en veiligheidsdenken, de samenleving meer repressie lijkt te aanvaarden zonder stil te staan bij oplossing. Het Probleem moet nu weg. Op die manier dreigen we ook de 'levendigheid' in te dijen. Leefbaarheid en levendigheid schijnen daardoor tegenover elkaar te staan.

2/ Een beleidsmatig antwoord op veiligheid

De samenleving ondergaat een verregaande securisering, het **veiligheidsdenken** wordt steeds verder ontwikkeld. De Hangman onderschrijft het streven van de samenleving om een veilige plaats te zijn/worden/blijven. Maar niet ten koste van alles. Kwetsbare groepen zijn al te vaak het slachtoffer van dit veiligheidsdenken. Ook jongeren horen hierbij: ze zijn enerzijds volop aan het opgroeien (met alles wat daar bij komt kijken) maar hebben anderzijds nauwelijks een stem in het beleid en geen stemrecht om mee te bepalen wie hun stem moet vertegenwoordigen.

² HURENKAMP M. en TONKENS E. De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011, p 22

³ O.a. PLEYSIER, S. & DEKLERCK, J. 'Over hondenoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones' in *Tijdschrift voor Veiligheid* 2006 (5) 1, p9; Vanderveen, G. 'Hangjongeren en graffiti in beeld' in *Agora* 2009 (1), p16

Het gegeven van een groepje jongeren dat samen op straat of plein hangt, roept bij veel mensen dus gevoelens van onveiligheid op. Uit verschillende contacten met gemeenten, blijkt dat veel meer dan vroeger bij overlast, of ervaren van overlast, meteen een beroep gedaan wordt op **formele instanties**. Daar waar buurtbewoners vroeger jongeren aanspraken over hun gedrag, wordt nu gerekend op politie en/of beleid om te reageren.

Vaak onder druk van klachten en van het heersende klimaat, ziet een gemeente zich gedwongen om 'rondhangen' op te nemen in hun beleid. Het antwoord is dan ook vaak ingegeven door deze gevoelens van overlast: instellen van een avondklok voor pleintjes en parken, terugkerende identiteitscontroles, GAS, Nero en andere welluidende afkortingen.

Lokale besturen treden sinds jaar en dag op in het kader van de materiële ordehandhaving. De laatste jaren wordt steeds meer ingezet op **morele ordehandhaving**. De Hert en Meerschout (2007) formuleren het zo: "*Waar vroeger alleen materiële schendingen van de publieke orde een geldige rechtsbasis vormden voor het ingrijpen van lokale overheden, wordt voortaan aangenomen dat schendingen van de morele publieke orde volstaan.*"⁴

Wat materiële ordehandhaving betreft is er een duidelijke afbakening van wat gezien kan worden als crimineel feit. Bij morele ordehandhaving is er nood aan een morele norm als referentie. De vraag is echter wiens morele norm hier gebruikt wordt en hoe je als burger 'zeker' kan zijn dat je binnen het kader van de norm aan het handelen bent.

Ook op het nationale beleid is er een impact. Illustratief is dat 'overlast van groepen jongeren' als één van de mogelijke risicofactoren wordt voorgesteld in de Nationale Veiligheidsmonitor 2011, naast neutralere indicatoren van overlast zoals 'geluidsoverlast', 'sluikstorten en zwerfvuil', 'vandalisme en graffiti'. Het loutere samenzijn van jongeren kan echter bezwaarlijk als 'overlast' gezien worden. Uiteraard kan er zich gedrag stellen dat storend is voor anderen. Er zijn echter voldoende mogelijkheden om objectievere gedragingen te sanctioneren, dan enkel het samen-zijn te viseren.

Het opnemen van deze keuzemogelijkheid legitimeert en/of versterkt vooral de aanwezigheid van overlastgevoelens van burgers met betrekking tot rondhangende jongeren. Op dat vlak is het opnemen van deze keuze in de Veiligheidsmonitor bijna symbolisch hoe het beleid omgaat met het dominante maatschappelijke discours over jongeren.

Met deze maatregelen wordt echter de januskop van het veiligheidsdenken met betrekking tot minderjarigen erg duidelijk. Enerzijds wil men jongeren beschermen tegen wanpraktijken en tijdig ingrijpen als jongeren in een problematische opvoedingssituatie dreigen terecht te komen. Vanuit de beschermende reflex wordt bijvoorbeeld elke sanctie doorgegeven aan en geregistreerd door de jeugdrechter. Anderzijds wordt de controle op jongeren en het willen beheersen van het gedrag van jongeren steeds groter. Het aantal mogelijke overtredingen neemt toe en is verschillend van politiezone tot politiezone. Heel wat gedragingen die 'typisch jongerengedrag' zijn, lijken zo geïsoleerd te worden.

Er wordt dus in al deze maatregelen geopteerd voor voornamelijk een individualiserende benadering van mogelijke problemen met een aanpak die niet gestoeld is op bewijsvoering maar op een luid klinkend, maar daarom niet meer terecht, moreel discours.

Een principiële houding ten aanzien van de GAS

De partners van Hangman blijven geloven in een positief jeugdbeleid dat vertrekt vanuit de kracht – en niet de klacht – van jongeren. In dat kader houden we vast aan het principiële standpunt om **minderjarigen uit te**

⁴ DE HERT, P. & MEERSCAUT, K. Lettres persanes 10. De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer, 2007

sluiten van de GAS. Sinds de wetwijziging van 2004 kan een gemeentelijke administratieve sanctie opgelegd worden aan iedereen vanaf 16 jaar. Deze regeling is een afwijking van artikel 37, paragraaf 1 van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming dat stelt dat aan minderjarigen tot 18 jaar enkel een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding kan worden opgelegd.⁵

In de huidige wetgeving is er een bemiddelingsprocedure voorzien als de 'pleger' minderjarig is. Ook voor **meerderjarige jongeren**⁶ pleiten we voor het gebruik maken van de bemiddelingsprocedure.

Een groot probleem bij de uitvoering van de GAS-wetgeving situeert zich rond **het begrip overlast**. Het is een begrip met vage grenzen dat in elke gemeente anders ingevuld wordt. Er lijkt geen duidelijk einde te komen aan de creativiteit waarmee fenomenen als overlast worden beschouwd.

De wetgever heeft geen sluitende definitie gegeven van het begrip overlast. In de omzendbrief OOP 30bis van de Minister van Binnenlandse Zaken wordt lokale overlast als volgt omschreven: *“De openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid”*⁷

Vanuit Hangman pleiten we sterk voor een duidelijke definitie en afbakening, waardoor het concept 'overlast' werkbaar en hanteerbaar wordt.

Principieel willen we met de Hangman ook vasthouden aan het onderscheid tussen **grensoverschrijdend gedrag en crimineel gedrag**. We willen geensinds een vrijgeleide geven voor dat laatste, maar zijn wel realistisch dat grenzen verkennen en af en toe overschrijden hoort bij opgroeien. We willen dit zeker niet aanmoedigen of ongemoeid laten, maar wensen het nog minder te criminaliseren. Grensoverschrijdend gedrag moet constructief aangepakt worden door het inzetten van jeugdwerkers, buurtwerkers, jeugdobbouwwerkers, jeugddienstmedewerkers, straathoekwerkers,...

Crimineel gedrag daarentegen moet vervolgd kunnen worden binnen de reguliere juridische kanalen (binnen de strafwet).

Wij willen in deze discussie een positieve, offensieve invalshoek blijven nemen. Inzetten op dialoog en overleg, onder ander via het stimuleren van publieke familiariteit. Hiermee bedoelen we het versterken van vertrouwen en herkenning door (al dan niet toevallige) ontmoeting.

Wat dan wel?

Vanuit Hangman geloven we sterk dat er oplossingen op **lange termijn** moeten komen. Dat zijn volgens ons ook oplossingen met een blijvend karakter. Het heeft volgens ons geen zin om van het ene brandje naar het andere te hollen.

Daarnaast moeten we een aantal problemen bij de wortel aanpakken. Sommige jongeren missen aansluiting bij de samenleving. De oorsprong daarvan is vaak gelinkt aan hun **maatschappelijke positie** van gebrekkige woon-, werk-, onderwijs-, ... omstandigheden en eerdere negatieve ervaringen met officiële instanties. Het

⁵ Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake de GAS voor minderjarigen, AV 03/02/2011, p.4

⁶ Volgens het decreet Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid ligt de bovengrens op 30 jaar.

⁷ Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake de GAS voor minderjarigen, AV 03/02/2011, p.6

fundamentele probleem dat (gedeeltelijk) in deze positie ligt moet aangepakt worden, zoniet blijven we dweilen met de kraan open.

Geheel in de traditie van de Hangman staan **overleg en dialoog centraal**. Het samenbrengen van 'plegers' en 'slachtoffers' van overlast om zo tot structurele oplossingen te komen is volgens ons effectiever. Hoewel uit diverse onderzoeken blijkt⁸ dat het zin heeft om regelmatig te praten met jongeren op straat, laten veel omwonenden dat na. Soms uit angst voor geweld of represailles, bijna altijd omdat ze niet kunnen inschatten wat de reactie zal zijn. Dat hangt vaak samen met wat door Blokland (2009) publieke familiariteit is genoemd.⁹ Daarmee doelt ze op de kennis die nodig is om in te schatten wat je van een ander kunt verwachten. Gebrek aan publieke familiariteit maakt dat de buurtbewoner de jongeren niet kent en dus niet kan inschatten wat er gaat gebeuren als hij hen aanspreekt. Maar ook de andere bewoners in de buurt zijn vaak onbekenden. Het maakt het er allemaal niet echt duidelijk op. Familiariteit kan bijdragen aan een gevoel van veiligheid, omdat het bijdraagt aan het kunnen inschatten van wat je in de publieke ruimte kunt verwachten.

Die publieke familiariteit kan tot stand komen door elkaar herhaaldelijk tegen te komen. Herhaalde samenkomst faciliteert familiariteit, ook als het slechts vluchtige contacten betreft. De publieke ruimte is echter te weinig ingericht met het oog op het faciliteren van familiariteit, zo stelt Blokland¹⁰. Immers, zulke familiariteit ontwikkelt zich minder vanzelfsprekend en vrijblijvend wanneer de publieke ruimte minder een verblijfsruimte is. Een **ruimtelijk ingrijpen** met oog op ontmoeting lijkt dus bij te dragen aan de oplossing.

Daarnaast geloven we sterk in het uitvoeren van het stuk '**gemeenschapspolitie**' zoals vastgelegd in de politiehervorming 10 jaar geleden! Aanspreekbare en zichtbare wijkagenten kunnen een bemiddelende rol opnemen. Zoek naar een integrale, domeinoverschrijdende beleidsbenadering. In een overleggroep kunnen de jeugddienst, een veldwerker, een lokaal beleidsverantwoordelijke en de politie zetelen. Liefst allemaal tegelijk uiteraard en met respect voor elkaars eigenheid. Vergeet vooral de stem van jongeren zelf niet in het overleg.

Ten zesde moeten we als samenleving investeren in een bijsturing van het **jeugdbeschermings- en jeugdsanctierecht**. In plaats van een alternatief te zoeken (zoals de GAS) moet men de bestaande wetgeving, met oog voor causaliteit en proportionaliteit in de bemiddeling, en rechtswaarborgen herbekijken en versterken.

Tenslotte moeten (lokale) beleidsmakers meewerken aan een (maatschappelijk) **klimaat** waardoor jongeren met vallen en opstaan kunnen opgroeien, met hun twee voeten in de samenleving.

We pleiten met andere woorden voor een lange termijn denken bij het beleid. Dit lange termijn denken betekent geen brandjesblusser, maar preventief werken door aanwezig te zijn, door jongeren te wijzen op risico's (zonder vermanend vingertje). De omkadering van een lange termijn beleid moet gebeuren door iedereen die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met de jongeren: buurtbewoners, jeugddienst, welzijnsdiensten, politie, onderwijs, vertegenwoordiging vanuit het beleid, en jongeren zelf! Hierbij is een gedeelde positieve visie noodzakelijk. Door rondhangen van jongeren te zien als iets dat eigen is aan hun leeftijd, erken je het normale karakter van het gedrag. Meer zelfs, het kan een meerwaarde bieden aan een buurt. Het kan de motor vormen om het sociale leven in een wijk aan te zwengelen.

⁸ O.a. BLOKLAND, T., Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2009

⁹ BLOKLAND, T. o.c.

¹⁰ BLOKLAND, T. o.c. p 239

Werkbaar omgaan met de GAS

We zijn ons bewust van het feit dat de oplossingen die Hangman naar voor schuift bestaan uit lange termijnoplossingen en dat terwijl de GAS vaak ingezet wordt om op (heel) korte termijn te kunnen optreden.

Uit de aanbevelingen van de Vlaamse jeugdraad halen we volgende stelregel die onsinziens richtinggevend zou moeten zijn: *de GAS kan slechts ingezet worden wanneer alle andere opties genomen zijn. We merken op het terrein dat welzijnwerkers er, vanuit hun relatie met jongeren, wel in slagen jongeren aan te spreken op hun gedrag.*¹¹

De Hangman, juni 2012

¹¹ Uit Advies Vlaamse jeugdraad (12/04) over de gemeentelijke Administratieve sanctie, April 2012