



Artikel

De stad als nieuwe nachtwaker? Antwerpen staat niet alleen

Eddy Boutmans

Dezer dagen trekt een controleteam van de stad Antwerpen door één van de meest achtergestelde buurten, Antwerpen-Noord. Eerst wou men huis aan huis controleren op zoek naar zwartwerkers, illegale bewoning, sociale fraude en meer van die elementen die "overlast veroorzaken en leiden tot "gevoelens van onveiligheid". Daar zou het Gewapend Bestuur wel eens even op antwoorden, dacht schepen Grootjans. Hij meende daarvoor politiek sterk genoeg te staan op basis van het eerder goedgekeurde "Stadsplan Veilig". Bleef het opvallend stil bij burgemeester Janssens en bij coalitiepartners sp.a en CD&V, dan was er des te meer commotie bij Groen! en bij een deel van de publieke opinie. Informatie inwinnen om een beter sociaal beleid uit te werken, daartegen heeft Groen! geen principiële bezwaren. Maar het plan voor de repressieve controles ging een paar bruggen te ver. En ook de Commissie ter Bescherming van de Privacy had stevige bedenkingen. Bijsturen dus en snel. Vandaag spreken we niet meer over huis aan huis "controles" maar over "bezoeken". En niemand weet nog wat de bedoeling eigenlijk is. Maar hoe onuitvoerbaar het allemaal ook lijkt, de operatie gaat door. Het gaat intussen om een symbooldossier en de veiligheidschepen verkeert in acute profileringsnood. Veilig Antwerpen... Eerder al haalde het "straatverbod" de voorpagina's. Ook al opmerkelijk? Allicht, maar als het in Antwerpen regent, voelt heel Vlaanderen nattigheid. Eddy Boutmans plaatst een en ander in een breder kader.

36

1. Zelfs een artikel in Oikos mag al eens afwijken van het ecofilosofisch taalgebruik. Laat ik daarom beginnen met een stukje satire, dat ik op mijn website¹ heb gezet: Grote Jan en kleine Dirk.

Dirk Grootjans² is veiligheidsschepen in Antwerpen. Omdat wettelijk de burgemeester instaat voor de veiligheid (dat is zowat de enige gemeentelijke

functie die duidelijk omschreven is) heeft hij eigenlijk niets te doen, behalve gefrustreerd rondlopen. Maar ledigheid is het oorkussen des duivels. Een tijd geleden heeft hij het Antwerpse college zo ver gekregen een plan van hem te aanvaarden. Sterk afgezwakt weliswaar. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat stoottroepen van de Antwerpse politie in echte Filip-Dewinterstijl de "probleembuurten" op

illegalen en lastige jongeren zouden uitkammen. In de eindversie spreekt het plan over een combinatiebezoek van een aantal sociale diensten die hun komst eerst schriftelijk moeten melden. Een nogal zinloze operatie, maar zij geeft Grootjans toch de kans om zijn gespierde taal de vrije loop te geven. In die gespierde fantasieën staat een mens natuurlijk niet stil bij vragen over wettelijke regels en privacy. Dus gaat men er maar vanuit dat iedereen zo'n schrik zal pakken dat hij de ongenode bezoekers spontaan zal aanwijzen onder welk bed zich drie illegalen verstopt hebben. En waar de kous ligt met de buitensporige huursommen die – zo vermoedt schepen Grootjans – aan die mensen worden gevraagd. Maar wat als ze dat niet doen? In de praat van Grootjans lijkt het erop dat men zo'n woning dan maar moet binnenvallen. Maar daarvoor rijzen grondwettelijke en praktische bezwaren. Het doet aan Cuba denken. Ik verbleef daar ooit met een Vlaams gezelschap in een hotel en een van de reisgenoten beklagde zich erover dat hij de hele nacht niet geslapen had: zijn burens hadden een lawaaierige fuif opgezet. Daar kennen ze in Cuba iets van. Maar hij kon niet begrijpen dat er zo laks werd opgetreden. De hotelmanager, uit zijn bed gebeld of zelf ook wakker door de fuif, had de politie opgeroepen en die had een paar keer op de kamerdeur van de herriemakers gebonkt om ze tot rust aan te manen. Maar dat had niet geholpen. Sorry zeiden ze toen, meer kunnen we echt niet doen: wij hebben geen bevel tot huiszoeking. Zo gaat dat dus in Cuba. Maar als het van de liberale schepen afhangt, loopt het in Antwerpen wel even anders. Nu, daar zal niet veel van terecht komen: maatschappelijk werkers mogen dan al geen juristen zijn (in tegenstelling tot Dirk Grootjans) maar ze hebben meestal wel een spontaan

gevoel voor rechtsregels. En dus zullen ze het moeten laten bij een rapportje “er werd niet opengedaan”. Daar zal Grootjans zich dan bij moeten neerleggen. Het zal hem flink wat hoongelach opleveren. Maar allez, zo komt hij toch ook eens in het nieuws. Dat is hem deze week al gelukt. Nog voor de operatie van start is gegaan wist hij immers te melden dat de Commissie voor de Bescherming van het Privéleven “informeel” een gunstig advies had gegeven over het verzamelen van persoonsgegevens bij zijn operatie van deur tot deur. Niet dat hij zelf een sms'je van de portier van de commissie had gekregen: hij had het van horen zeggen. Intussen liet de Privacycommissie weten dat ze alleen de wetgeving had opgestuurd, in de veronderstelling wellicht dat een advocaat die ook schepen is en meer dan gewone mensen overspoeld wordt door regels (regeltjes, in het liberale jargon), niet in staat zou zijn om die zelf te vinden. Gewapend met een informeel advies gaan de Antwerpse ambtenaren dus belletje-trek doen. Doet er een illegaal uitziend persoon open? Niets aan de hand, want hij beroept zich op een informele verblijfsvergunning. Een slaaphok voor Albanen bijgebouwd in de tuin? Informele bouwvergunning, althans dat had hij bij de kruidenier gehoord. Geen inburgeringscursus aan het volgen? Nee, maar daar heb ik een informele vrijstelling voor, tenminste, zo had ik dat begrepen, want mijn Nederlands is niet zo goed. Ach, dat van Grootjans ook niet.

2.

De term *gewapend bestuur* begon zijn carrière in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Dat is het criminologenjargon voor maffiose bendes: misdaadorganisaties die zich



willen verrijken, en daartoe ook naar macht streven – onder meer via intimidatie, omkoping en infiltratie in de overheid –, geweld niet schuwen en zich toegang willen verschaffen tot het reguliere bedrijfsleven in de wetenschap dat daar nog het meeste geld te pakken is en dat de geurloosheid daarvan de meest geschikte weg naar het eerbaar burgerschap is... Ook afpersing (racketeering) is een reële praktijk, hoewel we de juiste omvang moeilijk kunnen inschatten. Terecht werd aan de overheid gevraagd zich tegen criminalisering te wapenen³: onder meer door externe integriteitsbewaking – voorkomen dat een bestuur zich onbewust leent voor illegale activiteiten en witwaspraktijken (via aanbestedingen, openbare werken enz. het gaat om bewaking van de procedures, uitsluiting van mala fide inschrijvers enz.), interne integriteitsbewaking – voorkomen dat ambtenaren omgekocht worden of anderszins sjoemelen –, in de gaten houden van de vastgoedmarkt en kwetsbare bedrijfstakken – meestal noemt men de bouw en de horeca, maar het kan eigenlijk elke sector zijn waar zwart geld omgaat (ook topsport is in de running). Met andere woorden: het gewone strafrecht dat zelf met tal van wetten werd versterkt, volstaat niet meer om zware en internationale vormen van criminaliteit tegen te gaan.

3.

In Antwerpen begon men een aantal jaar geleden met systematische, soms erg forse, controles op bepaalde handelszaken. Men viseerde in het bijzonder de goedkope winkels rond het Falconplein - het "Rode Plein", veelal in handen van "Russische maffia"⁴ - belwinkels⁵ enz. Daar was een ruim maatschappelijk draagvlak voor hoewel de klanten die op het 'Rode Plein'

kochten natuurlijk ook maar gewone mensen waren die zich geen ethische vragen bleken te stellen bij de spotprijzen die ze er betaalden. En men boekte vrij veel succes, al zijn er dan weer anderen die zeggen dat het Rode Plein vooral namaak verkocht, wat een privé-kwestie zou zijn en geen prioriteit voor de politie. Maar er zat ook veel gestolen goed tussen. Een meer recente kritiek is dan weer dat het eigenlijke motief erin bestond de wijk beschikbaar te stellen voor luxevastgoedprojecten. En dat soort vage verdachtmakingen vertelt Antwerpen altijd gretig rond...

4.

We moeten op onze hoede zijn voor trendy termen in het strafrecht. "Terrorisme" is nu de meest actuele, pedofielen was de vorige en over georganiseerde criminaliteit rept men nog nauwelijks. Toch is het correct om prioriteit te geven aan de strijd tegen zware en dus ook maffiose criminaliteit. Kleine criminaliteit stoort, grote moordt. Een volgehouden beleid op dat gebied kan de veiligheidssituatie verbeteren – huurmoorden zijn geen aan te moedigen verschijnsel – en het veel aangehaalde "veiligheidsgevoel" opkrikken. Het kan ook kwetsbare jongeren uit de greep van maffiabendes houden. De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit wordt, terecht, in de eerste plaats door het parket en de politie gevoerd. Maar die kunnen ook samenwerken met andere diensten. Constateert men dat louche winkels stelselmatig met zwart personeel werken, dan schakelt men de sociale inspectie in. Stoot men op veel illegalen, dan werkt men samen met de vreemdelingendienst. En als allerlei vergunningen niet in orde zijn, doet men een beroep op de diensten als de milieu- en voedselinspectie.

In dit land, waar het aantal diensten en bevoegdheidlagen niet te tellen is, is zo'n aanpak noodzakelijk.

5.

Maar de term *gewapend bestuur* is gaan schuiven, zoals succesvolle woorden altijd doen. "Mensensmokkel" en "mensenhandel" waren door humane publicisten aan de kaak gesteld; geleidelijk is men gaan ontdekken dat jacht op illegalen – zelfs in deze rechtse tijden een controversiële zaak – het best onder die 'humane' labels gevoerd kon worden. Maar zolang vooral parket en politie daarmee bezig zijn, blijft een beperkende strafrechtelijke invalhoek toch te overwegen: de wet bepaalt nu eenmaal (ruim, maar toch) wat strafbare mensenhandel is. Voor het opsporen van mogelijke illegalen in privé-woningen en voor systematische controles laten grondwet en wetboek van strafvordering geen ruimte. Nu de progressieven, ook vanuit een humane invalhoek, de strijd tegen de huisjesmelkers gelanceerd hebben, werd een nieuwe invalhoek gevonden.

De Vlaamse Wooncode geeft ruime bevoegdheden aan diverse overheden met het oog op de kwaliteit van het woningenbestand, ook huiszoeking – dus bezoek tegen de wil van de betrokkenen – is toegestaan als er aanwijzingen zijn van het verhuren van *niet-conforme* woningen. Op die regels is nogal wat kritiek mogelijk – zo gaat de verplichting van de huurders om mee te werken aan een conformiteitsonderzoek⁶ erg ver – maar zolang het doel van betere woningvoorziening voorop staat, blijven we binnen de grenzen van de rechtsstaat. Ook al is het een erg verregaande wetgeving: als er strafrechtelijke consequenties uit voortvloeien, zouden die wellicht de

toets van Straatsburg⁷ niet doorstaan. Maar als men die heel ruime, maar op een bepaald en legitiem doel toegespitste wetgeving gebruikt om illegalen op te sporen, dan verlaten we de rechtsstaat. Veel mensen vinden ongetwijfeld dat illegalen zich niet op mensenrechten en dus ook niet op de rechtsstaat kunnen beroepen omdat aan een onwettig verblijf geen rechten kunnen worden ontleend. Maar die redenering leidt op korte termijn tot Schiessbefehlen⁸. Sommige rechten gelden evenwel voor iedereen en niet alleen voor staatsburgers.

Allerlei expliciete verklaringen tonen aan dat de Antwerpse schepen van "integrale" veiligheid zich daar zo weinig mogelijk van wilde aantrekken. Wat hij werkelijk door het College goedgekeurd kreeg, ging al minder ver. Toch komt het erop neer dat allerlei diensten worden ingeschakeld in een operatie met als formeel doel het opsporen van ongezonde woontoe-standen – waarbij men gebruik maakt van de bevoegdheden van de Wooncode – maar met het impliciet doel illegalen te vinden.

Dat "X-stra"-plan Veilig Antwerpen kreeg forse kritiek van de Commissie tot Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. Die commissie heeft daar alleen maar mee te maken als men gegevensbestanden aanlegt en combineert met andere bestanden. Dat mag alleen met een legitiem doel. Er kwam aanvankelijk een negatief advies, omdat de commissie de dubbele agenda niet *legitiem* vond. Onderhandelingen tussen Commissie en College pasten daar min of meer een mouw aan en botten nog wat scherpe randen af...

6.

Recentelijk werd Antwerpen opgeschrikt door nog een ander



“veiligheidsdebat” over de invoering van een nieuwe politieverordening. Voornaamste struikelblok: het *straatverbod*⁹ waar uiteindelijk alleen de groene fractie tegen stemde. Toch ging het over heel wat meer en ook niet alleen over Antwerpen.

Aan de orde is een hervorming, die in 1999 is ingezet, maar die pas nu na een hele reeks wetswijzigingen op kruissnelheid komt, namelijk de veel ruimere bevoegdheden die gemeenten kregen om “openbare overlast” aan te pakken¹⁰. Dat begrip dekt allerlei kleine ergernissen (hondenpoep, rondhang-ende jongeren, vuil op straat, wildplakken en -plassen...) en serieuze, eerder kleine ordeproblemen (groepjes kwajongens die een in een zwembad andere gebruikers lastig vallen, fietsdiefstallen, heroïne prostitutie, drugsnaalden op straat, nachtlawaai, kots op je dorpel...). Op de wetgevingstechniek valt veel aan te merken, maar daarvoor verwijzen we naar de vakbladen¹¹. Het belangrijkste is dat gemeenten via politieverordeningen *administratieve* sancties kunnen opleggen bij overtreding. Daartoe kent men een ruimere verbaliseerbevoegdheid aan o.a. gemeentelijke ambtenaren. Men kan het opleggen van de sanctie zelf aan de rechter onttrekken en laten overnemen door een gemeentelijk ambtenaar. Of voor sommige sancties door het College.

De wettelijk mogelijke sancties zijn: een bestuurlijke boete, de intrekking of opschorting van bepaalde vergunningen, de tijdelijke sluiting van een inrichting.

Opmerkelijk: een straatverbod, zoals Antwerpen dat invoert, staat niet bij de wettelijk mogelijke sancties. Aangezien er geen vergunning nodig is om een straat te betreden, kan die ook niet worden ingetrokken. Mede daarom wordt het als exuberant beschouwd. Verdedigers stellen dan weer dat het niet gaat om een “sanctie” maar om een

“maatregel”, en dan zou het wel mogen...

De wetgevingsoperatie heeft twee aspecten: in de eerste plaats is een heel hoofdstuk *overtredingen*¹² uit het strafwetboek geschrapt – en gemeenten moeten maar zien of ze de bepalingen daarvan in hun politieverordening weer tot leven wekken. Ook voor bepaalde zwaardere delicten (“wanbedrijven” zoals “gewone” diefstal en slagen) hebben gemeenten bevoegdheid gekregen – zij het nog onder toezicht van het parket¹³.

Het gaat dus om een *downscaling* van de wetgevende macht en om een gedeeltelijke terzijdestelling van de rechterlijke macht, beide in het voordeel van het gemeentelijke bestuur: de politiek die dicht bij de burger staat – maar ook dicht bij het *gesundes Volksempfinden*¹⁴.

Dat is wellicht geen voorbijgaande mode. Ook in landen als Nederland en Groot-Brittannië zien we soortgelijke wetten of voorstellen. Ik waag hier een hypothese: de afbladdering van de staat, in het raam van de globalisering en de marktfundamentalistische vloedgolf, is aan deze ontwikkeling niet vreemd. Gemeenten kunnen de regulerende functie van de staat op een aantal gebieden overnemen. Voor kleinere gemeenten zal dat een eerder anekdotisch niveau niet overschrijden. Voor de grotere steden kan dat een teken zijn van de geleidelijke overgang naar de “stadsstaten” die men hier en daar al voorspelt.

7.

Een eerste aspect van de verlaging van wetgevingsniveau ligt in de kwaliteitsbewaking. Weg met memories van toelichting, grondige parlementaire behandeling in commissies en plenaire

zittingen van Kamer en Senaat, hoorzittingen, amendementen, stemmingen, adviezen van de Raad van State, enz. In het beste geval bereidt een ambtelijke werkgroep een tekst voor en het College neemt die met eventuele wijzigingen over. In grote gemeenten gaan er dan één of een paar commissiezittingen overheen; in kleine gemeenten zijn er geen commissies. En daarna keurt de gemeenteraad alles in één zitting goed. Een bespreking, artikelsgewijs, is er haast onbekend. In theorie is wel amendering mogelijk maar in de praktijk gebeurt dat haast niet. Dat is overigens een suggestie voor actieve gemeenteraadsleden. Voor de kwaliteit van die “lagere” wetgeving is er weinig garantie. Daarover schijnt weinig ongerustheid te bestaan. Het gaat immers ‘maar’ over overtredingen en boetes...

Toch gaat deze vorm van bestuurlijke dwang veel dichterbij de burger zitten dan vroegere politieverordeningen dat ooit deden. Die waren niet erg bekend en werden ook weinig toegepast. En in elk geval kon alleen het (politie)parket tot vervolging overgaan, waarbij je je voor een onafhankelijke rechter kon verdedigen. Maar juist dat stelsel ligt onder vuur: het zou te traag en niet efficiënt zijn. De vraag is of de doorgevoerde hervorming de juiste is en alleszins of ze niet vereist dat progressieve politiek er meer aandacht voor heeft dan tot hertoe het geval is.

De nieuwe regeling heeft voordelen: het is nodig om efficiënt kunnen op te treden tegen lokale misstanden. De kwaliteit van leven vraagt ook dat er niet te veel asociaal gedrag en ergernis is. Het was soms frustrerend dat een burgemeester niet kon optreden tegen een lunapark of een drugscafé. En groene schepenen van leefmilieu zijn misschien blij met de boetes voor

sluikstorten, hoewel juist daar de rechtsgrond dubieus is¹⁵. Ze heeft evenwel belangrijke nadelen. Zo vrezen sommige gemeenten dat een nieuwe dienst administratieve geldboeten hun een hoop geld gaat kosten. Ze ervaren dat als de zoveelste afwenteling van staatskosten op hun financiën.

Het belangrijkste risico is wel dat de burgerrechten onopvallend verzwakken en dat men de gerechtelijke toetsing ontwijkt. De verruimde bevoegdheid, plus de klacht van veel gemeenten over te zware procedures, zullen er op termijn waarschijnlijk toe leiden dat de proceduregaranties nog worden afgezwakt. Tot nu toe hield men zich immers enigszins in: de strenge rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het Arbitragehof en de Raad van State. Die beschouwen administratieve sancties en bestraffende maatregelen evengoed als straffen, waarvoor proceduregaranties vereist zijn. Wie administratief geverbaliseerd wordt, kan zich voor de gemeentelijke ambtenaar verdedigen, hij kan ook in beroep bij de politierechter, en voor minderjarigen is een beschermingssysteem uitgebouwd. “Allemaal veel te zwaar”, zeggen (rechtse) critici nu al.

Maar wie zal een boete op principiële gronden aanvechten bij de politierechter en desnoods tot in cassatie¹⁶? De rechterlijke toetsing dreigt met andere woorden uiterst summier te zijn.

8.

Als men sommige bestuurders hoort en bezig ziet (en bepaald niet alleen in Antwerpen: zie Mechelen¹⁷ of Tessenderlo¹⁸) en teksten van politieverordeningen naleest, komt men tot vreemde vaststellingen. Allereerst is er soms sprake van regelnevel, die elke kritiek op



Europese regels inzake de breedte van wc-brillen doet verbleken. Zo is het in Leuven voortaan verboden om een fiets voor je woning te “parkeren” en als je in Antwerpen fruit uitstalt moet dat op een hoogte van minstens 70 cm.

Maar er is meer aan de hand. Een greep uit de verordeningen die op sommige plaatsen zijn uitgevaardigd:

- Samenscholen “in de open lucht” (dus bijv. in een park of in uw tuin) mag niet zonder verlof. (Hier zijn echt wel grondrechten in het gedrang.)
 - Verbod om op straat te zingen of toneel te spelen, behoudens vergunning. In Charleroi moet men die vergunning zelfs twintig dagen vooraf aanvragen! In het Brusselse modelreglement¹⁹ winden ze er geen doekjes om: het wordt ronduit verboden om *artistieke prestaties* te leveren, behoudens vergunning van de bevoegde overheid.
 - Bedelen is verboden, overal of in het centrum²⁰. Charleroi doet het beter: bedelaars mogen de mensen niet lastig vallen.
 - Affiches plakken mag niet, zelfs niet aan je eigen woning. Dat stond in het Antwerpse ontwerp, maar is er uiteindelijk na Groen verzet uit geschrapt. Op officiële borden mogen alleen ‘erkende organisaties’ plakken.
 - “Onherkenbaar in het openbaar verschijnen” is verboden, staat o.m. in de politiecodex van Antwerpen en Charleroi. Dat is een hypocriete formulering tegen boerka’s – zwarte Pieten mogen wel. In een Brussels modelreglement lezen we: “Behoudens machtiging is het verboden in openbare ruimtes zijn gezicht te verhullen door schmink, het dragen van een masker of enig ander middel.” Is het voortaan
- verboden om kinderen te schminken?
- Pamfletten uitdelen (bij uitstek een middel van vrije meningsuiting!) op markten of andere openbare plaatsen is verboden, eventueel behoudens vergunning. In Leuven luidt het: “*Folders, leaflets, waardebonnen, flyers, sampling e.d. mogen enkel met voorafgaandelijke schriftelijke toestemming van het college van Burgemeester en Schepenen en volgens de “waardenorm” van de stad.*” Het College zet *waardenorm* zelf tussen haakjes: wat die *waardenorm* betekent is volstrekt onduidelijk en is dan ook volstrekt willekeurig.
 - “Met winst oogmerk” fotograferen op de openbare weg is aan een vergunning onderworpen, lezen we in de tekst van Charleroi. Het lijkt wel Sovjet-Rusland wel! Al staat erbij dat het geen afbreuk doet aan de persvrijheid en de vrijheid van expressie. De vraag rijst of men zo’n verbod dan wel kan toepassen. Er is een schaatsverbod (behoudens vergunning..., Antwerpen, modelreglement Brussel).
 - Kinderen mogen niet op straat spelen. (Charleroi!)
 - In Charleroi geldt een confetti-verbod, behalve met carnaval. Maar alleen erkende *gilles* mogen er dan sinaasappelen gooien.
 - Als men in Brussel-19 het modelreglement volgt, wordt het daar zelfs verboden span-doeken, wimpels of vlaggen te plaatsen op gevels van gebouwen. Dus: geen Belgische vlag meer op 21 juli, geen Vlaamse op de 11de, geen vredesvlag het hele jaar door. Is dit overlast?
 - “Beledigingen van de nationale en regionale symbolen worden niet toegelaten”, staat in de Leuvense verordening over betogingen. Het is de eerste keer dat mij zo’n bepaling



onder ogen komt. In de VS is het beledigen van de vlag wellicht strafbaar, maar bij ons is dat nooit het geval geweest. Wetsvoorstellen in die zin zijn altijd verworpen! In een ander artikel wordt belediging van *gestelde lichamen*²¹ strafbaar gesteld. Mei '68 is ver weg...

- En Tobbacks lievelingsverbod – dat al eens door de Raad van State vernietigd was²² – staat er in Leuven opnieuw in: “Alle betogingen met als doel eisen te doen gelden aan privé-woningen van personen die deze eisen kunnen inwilligen of de inwilliging ervan kunnen bewerkstelligen, zijn verboden.” Hij heeft “prominenten” weggelaten, want dat was door de raad discriminatoir bevonden.

Het moet gezegd dat de storende bepalingen uit de persoonlijke kokers van de gemeentebestuurders komen, want in zijn “Omzendbrief OOP 30bis” had de minister van Binnenlandse Zaken²³ geen zo verre gaande voorbeelden gegeven. Niettemin heeft hij de kans gemist om aan de grondrechten en het proportionaliteitsbeginsel te herinneren. Het recentste mediatieke voorbeeld – ik neem nu even geen stelling in over de zaak zelf – situeert zich opnieuw in Antwerpen. We kenden al het straatverbod opgelegd aan prostituees die zich niet aan de gedoogzone houden. Maar nu is er ook het voorstel gedaan om de prostituant te beboeten die buiten die zone met een prostituee aanpapt²⁴. Alsof niet meer het parlement, maar een burgemeester bevoegd is om te oordelen over het statuut van prostitutie. Gaan we naar een algehele prohibitie?

En voor wanneer een Vlaamse versie van het volgend Nederlandse nieuwsfeit? “Groepjes veeelde ‘hangouderen’ die het winkelend publiek nauwlettend in de gaten

houden. De ondernemers van winkelcentrum De Helling in het Groningse Oude Pekela waren ze meer dan zat. En dus heeft de gemeente Pekela, waar het dorpje onder valt, een samenscholingsverbod voor bejaarden ingesteld. Volgens een woordvoerder van de gemeente waren de overwegend mannelijke hangouderen niet alleen een bron van overlast voor de winkeliers, maar waren ze ook het winkelend publiek een doorn in het oog.” Dit is realiteit in postfortuijn Nederland, anno 2005²⁵. Diverse feiten wijzen erop dat we dit beter niet als een fait divers beschouwen: overlast, rondhangen, samenscholingen, mensen “die het meer dan zat zijn” hebben wij ook..

9.

De gang van zaken komt de transparantie ook niet ten goede. *Iedereen wordt geacht de wet te kennen* is al een fictie, maar dat iedereen de gemeentelijke verordeningen kan kennen, is niet vol te houden – zeker nu daar meer variatie in komt. Reizende artiesten, woonwageneigenaren, marktkramers of bezoekers van het avondleven in een stad waar ze niet wonen, betogers of forenzen – ze kunnen allemaal in hun professioneel, maatschappelijk of privé-leven met de reglementering van verschillende gemeenten te maken krijgen. Kennen doen ze die zeer waarschijnlijk niet.

10.

Nog een andere vraag is die naar de aanstelling van ambtenaren die de bevoegdheid hebben om te verbaliseren. In sommige gemeenten is al aan de jeugdconsulent gedacht, wat op terechte kritiek stuit in het tijdschrift van de Vereniging van Vlaamse Jeugddiensten en -consulenten²⁶. Vertrouwenspersoon enerzijds, verbalisant of zelfs bestraffer anderzijds, dat



gaat moeilijk samen. Hetzelfde geldt voor andere “zachte” functies. Buiten de politie hadden gemeenten tot voor kort geen “harde” functionarissen. Men zal dikwijls voor delicate keuzes en tegenstrijdige loyaliteit staan. Is het sop de kol waard? Is die spierontwikkeling van niet-politiële ambtenaren sowieso een gezonde ontwikkeling?

Zeker kleinere gemeenten zullen niemand als beslissend ambtenaar aanwijzen om zich exclusief met het beoordelen van boetedossiers bezig te houden. De functie zal worden gecumuleerd met een andere. Dat de “overlastambtenaar” universitair geschoold moet zijn, is ongeveer de enige vereiste. Zorgvuldigheid in de besluitvorming wordt een teer punt. Naar mijn mening laat men de beoordeling beter over aan de politieparketten en –rechters.

Eventueel met een overeen te komen affectatie van toegevoegd personeel. Het valt zeer te betwijfelen of het nieuwe systeem noodzakelijk goedkoper is. Maar er zal vooral een parallelle, buitengerechtelijke praktijk ontstaan die niet gezond is voor de rechtszekerheid.

Besluit.

Ik besluit met enkele vragen en aandachtlijnen.

1. We moeten het hoofd bieden aan de veiligheidsobsessie die als een spook door de westerse wereld waart. Zeker, veiligheid is belangrijk en de groenen en de linkerszijde hadden er in het verleden misschien onvoldoende oog voor. Toch is er aan de top van de veiligheidspiramide (staatsveiligheid, antiterror) en aan de basis (angst voor illegalen en uitdijing van het begrip “overlast”) nood aan een beetje

relativering. Sociaal-economische, gezondheids-, milieu- en verkeersrisico's zijn minstens even belangrijk in het onveiligheidsgevoel van de mensen en in de realiteit. Bovendien ligt absolute veiligheid dicht bij de dood en wat er het meest op lijkt: doodsheid.

2. Hoe dan ook: het bestrijden van de heel uiteenlopende verschijnselen die als overlast worden ervaren mag zich zeker niet beperken tot het uitdelen van boetes. In de nieuwe wettelijke regeling is het instrumentarium dat gericht is op een betere handhaving ten aanzien van bedrijven en inrichtingen een nuttige aanvulling op bestaande wetgevingen. Het is bovendien vooral een preventief instrument: als een inrichting steevast niet-legitieme hinder veroorzaakt, kan die gesloten worden. In principe houdt de overlast dan op. Daarmee kan men inrichtingen als goktenten, louche tweedehandzaken en belwinkels, bewezen ontmoetingsplaatsen van delinquenten efficiënter aanpakken dan met (alleen) het strafrecht. Bovendien kan men ervan uitgaan dat dergelijke inrichtingen zich in de meeste gevallen behoorlijk zullen kunnen verdedigen – het gaat immers om centen –, zodat het gevaar voor willekeur wellicht nogal meevalt.

3. In het gemeentelijk verordeningenrecht zullen we voortaan veel meer dan vroeger aandacht moeten hebben voor de kwaliteit van de wetgeving, voor het legaliteitsbeginsel, het noodzakelijkheidsprincipe en het proportionaliteitsbeginsel. Legaliteit wil zeggen dat de burger moet weten wat verboden is en wat niet. Vage bepalingen over het veroorzaken van overlast zijn uit den boze. En er moet gezorgd worden voor een vlotte consulteerbaarheid van de toepasselijke reglementeringen.

Noodzakelijk wil zeggen: beperk de basisvrijheden slechts als daar een dwingende reden voor is die in een democratische maatschappij aanvaardbaar is.

Proportioneel wil zeggen: gebruik geen zwaardere middelen dan nodig is.

De drie principes moeten zowel in de reglementering vastliggen, als in de praktijk worden toegepast.

Alle “samenscholingen” verbieden “in de open lucht” behoudens verlof gaat niet op: een picknick, een stakingspost, vijf rondhangende jongeren (of zes?), een spontane kleinschalige manifestatie of een groepsuitstap hoor je niet zomaar onder dezelfde bepaling te vatten als een grootschalige betoging. Enzovoort. Dat wil ook zeggen dat men beter moet toezien op de kwaliteit van deze gemeentelijke verordeningen. Het is een opdracht voor de gemeentebesturen, en voor de toezichthoudende provinciale en gewestelijke diensten²⁷, om toe te zien op de betere bekendmaking en toelichting ervan, en uiteraard op een behoorlijke selectie en opleiding (onder meer inzake grondrechten) van de ambtenaren die bevoegd zijn om te verbaliseren of om boetes op te leggen.

4. Gaan we naar een geleidelijke uitbouw van stadsstaten? Naar mijn bescheiden mening is er in België maar één stad groot genoeg om als zodanig te kunnen functioneren: Brussel, waar de institutionele context ook in die richting zou kunnen gaan. Hoe minder federatie, en hoe meer regio, hoe autonomer Brussel ook wordt en het kan bovendien naar een soort Europese status groeien.

Stadsstaat of niet, we zijn wellicht getuige van de eerste aanzetten tot een soort *nachtwakersstaat* op gemeentelijk niveau. De hekwerkwijken die vooral

in de Angelsaksische wereld maar ook elders opduiken (met gemeentelijke vergunning) wijzen in dezelfde richting. Goede sociale voorzieningen, goede publieke dienstverlening en een overheid die actief gelijkheid bevordert en uitsluiting bestrijdt, blijven de belangrijkste middelen om allerlei vormen van onveiligheid en overlast te bestrijden.

5. Gemeentelijke verordeningen zijn niet alleen van gemeentelijk belang. Als Antwerpen, Brussel, Gent of Leuven vrijheidsrechten zoals het recht om te betogen inperken, geldt dat niet alleen voor Gentenaars. En heeft iemand zich al eens afgevraagd hoe het in Kleine Brogel (Leopoldsburg) zit, in Brugge (Lappersfort), Vloesberg (D’Hoppebos) of Vottem? Ik bedoel maar: als er geen gemeentegrensoverschrijdende belangstelling is, staan ons vroeg of laat (gemeente-) grensoverschrijdende verrassingen te wachten.

6. Vilvoorde is een gemeente waar we niet direct de gewoonte hebben om te gaan betogen. Toch hebben ze daar een ontwapenende verordening uitgevaardigd, naar het schijnt op een model van de provincie Vlaams-Brabant. Zo lezen we in art. 51 over samenscholingen: “Samenscholingen, optochten, betogingen en alle andere manifestaties op de openbare weg zijn verboden, tenzij mits voorafgaande schriftelijke kennisgeving aan de burgemeester. Onder manifestatie verstaat men een georganiseerde samenschooling met als doel een overtuiging of een eis kenbaar te maken.” En verder in art. 52: “Elke kennisgeving van samenscholingen, betogingen, en optochten moet schriftelijk geschieden, ten minste 10 werkdagen vóór de voorziene datum van de betoging, samenschooling of optocht. Deze kennisgeving moet volgende inlich-



tingen bevatten: de naam, het adres en het telefoonnummer van de organisator(en); het voorwerp van het evenement; de datum en het tijdstip voor de bijeenkomst; de geplande route; de voorziene plaats en tijdstip voor het einde van het evenement en in voorkomend geval de ontbinding van de optocht; of er een meeting wordt gehouden bij de afsluiting van het evenement; de raming van het aantal deelnemers en de beschikbare vervoermiddelen; de door de organisatoren voorziene ordemaatregelen.

De burgemeester kan bepaalde voorwaarden opleggen of bij gewichtige redenen (zoals gevaar voor wanordelijkheden, verstoring van de openbare rust, een gevaar of belemmering van het verkeer, kan hij de samenkomst, optocht, betoging of andere manifestatie verbieden.

Het dragen of voorhanden hebben van

enig voorwerp dat gebruikt kan worden om te slaan, te steken of te verwonden, evenals het dragen van helmen of schilden is verboden.

Elke persoon die deelneemt aan een samensholling op de openbare weg dient zich te schikken naar de bevelen van de politie.

Het is verboden de openbare weg te versperren of te belemmeren zodat het vrije verkeer van het publiek gehinderd wordt.

Kwaadwillige samenshollingen kunnen verboden worden door de overheid, vermits deze gericht zijn op een verstoring van de openbare orde en risico's voor de gemeenschap in haar geheel kunnen meebrengen." Overtreeders kunnen een bestuurlijke boete krijgen.

Er zijn dus nog gemeentelijke bestuurders die oog hebben voor rechten en vrijheden.

15-10-2005

Noten

- ¹ www.eddyboutmans.be
- ² Grootjans is VLD. Zoals bekend is het Antwerpse college een *regenboogcoalitie*, waarin SP.A, Groen, CD&V, VLD samen zitten, met één derde gemeenteraadsleden die Vlaams Belang zijn en maar één ander oppositielid (VU, nu N-VA).
- ³ Zie o.m. "Gewapend bestuur. Kan het bestuur zich wapenen?" in *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, T. Balthazar, J. Christiaens, M. Cools, T. Decorte, B. De Ruyver, P. Hebberecht, P. Ponsaers, S. Snacken, P. Traest, T. Vander Beken, G. Vermeulen (ed.), Mechelen, Gandaius-Kluwer – en diverse rapporten van de Senaatscommissie van onderzoek inzake de georganiseerde criminaliteit.
- ⁴ Eigenlijk meestal Georgiërs, die zich joden noemden en vaak onder dat voorwendsel de Sovjet-Unie hadden mogen verlaten, maar door de joodse gemeenschap niet als zodanig werden erkend.
- ⁵ Zaken waar men goedkoop naar het buitenland kan telefoneren. Er zijn er te veel om normaal rendabel te zijn, wat wijst op een vrij grote groep illegale bewoners, maar vooral op witwas en fraude: niet-betaling van telefoonrekeningen, bellen via gekraakte internetlijnen en dus op kosten van onwetende mensen enz.
- ⁶ Voldoet de woning aan de basisvoorwaarden om verhuurd te worden (hygiëne, veiligheid)
- ⁷ Bedoeld is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat in Straatsburg gevestigd is, en waar men zich kan beklagen over schendingen van mensenrechten, als de "interne rechtsgang" geen succes heeft opgeleverd.
- ⁸ In Marokko/Melilla eigenlijk al toegepast, zij het aan Marokkaanse politiemensen gedelegeerd. Na de val van de Berlijnse Muur zijn in Duitsland verschillende hooggeplaatste Oost-Duitse leiders veroordeeld om dergelijke bevelen te hebben gegeven.



- ⁹ “De burgemeester kan bij gemotiveerd besluit aan personen, die de openbare orde verstoren of openbare overlast veroorzaken verbod opleggen één of verscheidene straten te betreden of er te vertoeven en dit gedurende een door hem te bepalen termijn, die 8 dagen niet mag overschrijden.” (Bij herhaling: tot een maand). Er is altijd gezegd dat dit voor tippelaarsters zou gelden, maar men wilde het daar niet toe beperken.
- ¹⁰ De rechtsgrond is te lezen in de artikelen 119 bis, 135§2, 134ter en quater van de (“nieuwe”) gemeentewet.
- ¹¹ Gegadigden vinden veel juridische toelichting in het losbladige werk “Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast”, VVSG-Politeia).
- ¹² Ons strafrecht kent misdaden (het ergst), wanbedrijven (erg) en overtredingen (het minst erg).
- ¹³ Het blijven strafbare feiten en de Procureur des Konings kan vervolging instellen, in welk geval de gemeente er niet meer voor bevoegd is. Het hele systeem is onpraktisch, zo niet onwerkbaar. Heel wat parketten hebben al laten verstaan dat ze niet van zins zijn de gemeenten te laten begaan.
- ¹⁴ De “wijsheid van de gewone man”, die in Nazitijd werd gebruikt om allerlei minderheden te vervolgen, kunst “ontaard” te verklaren enz.
- ¹⁵ De gemeente mag geen sanctie uitvaardigen voor wat al in een wet of decreet strafbaar is gesteld. Sluikstorten valt onder het afvaldecreet.
- ¹⁶ Gewoon hoger beroep tegen het vonnis van de politierechter is niet mogelijk
- ¹⁷ Liberale woordvoerders willen in Mechelen onder meer boetes opleggen aan ouders van kinderen die zich misdragen.
- ¹⁸ Persbericht Liga voor Mensenrechten, 28 september 2005: “De burgemeester van Tessenderlo nam het initiatief voor een samenscholingsverbod voor jongeren. Van 19 uur ‘s avonds tot 8 uur ‘s morgens mogen de jongeren niet meer samenkomen op een zogenaamde lummelhoek. De reden is de overlast die de jongeren daar veroorzaken.” De Liga spreekt zich uit tegen deze maatregel.
- ¹⁹ Gevonden op de website van de VSGB (Vereniging van Brusselse steden en gemeenten) nog geen officiële verordening dus.
- ²⁰ De wet tegen landlopers en bedelaars is nog geen tien jaar geleden afgeschaft!
- ²¹ Merkwaardig belgicisme, dat op de verkozen politieke vergaderingen en hun executieve organen doelt. In het strafwetboek staat al dat laster en eerroof daartegen strafbaar is, maar belediging van een orgaan strafbaar stellen gaat wel erg ver.
- ²² Op verzoek van Agalev-Leuven.
- ²³ Zelfs na de regionalisering van de gemeentewet is deze materie federaal gebleven.
- ²⁴ Gazet van Antwerpen, 14 oktober 2005. Het voorstel gaat uit van burgemeester Patrick Janssens en zou in november op de gemeenteraad worden gebracht. Op het moment dat ik dit schrijf is de afloop nog niet bekend.
- ²⁵ NU.nl, 15/2/2005.
- ²⁶ Dropzone, september 2005, p. 18, hoewel enige verwarring tussen verbalisant en beslisser wordt gewekt.
- ²⁷ De wetgeving mag dan federaal zijn, het toezicht op de gemeenten is gewestbevoegdheid, dus Vlaams, Waals of Brussels-Hoofdstedelijk.

[Bio]

Eddy Boutmans is jurist en gewezen Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.