

## Overlast voor of door jongeren?

Elke Devroe<sup>1</sup>

### Inleiding

Op donderdagnacht 17 september 2009 wordt er vergaderd in de lokalen van Répère in de Molenbeekse Maritiemwijk over de rellen van een tiental dagen geleden, met als doel een plan te bedenken om dergelijke rellen te voorkomen. Diezelfde avond loopt een interventie uit de hand waarbij een jongere hardhandig wordt opgepakt door de politie en wordt geweld gebruikt (pepperspray) tegen diens moeder en zus. Johan Leman, voormalig Directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, maakte voor de krant De Morgen<sup>2</sup> een balans op en gaf aan dat er in die wijk een aantal jongeren tussen 13 en 17 woont die in een totale impasse leven en emotioneel en gewelddadig reageren. Er zitten volgens hem delinquenten, handtasdieven en kleine drugsdealers tussen. Een honderdtal minderjarigen gaat vrij snel over tot geweld alsof het een normale manier is om zich te uiten. Bovendien werden enkele vzw's voor drugsdealing gesloten, waarop enkele volwassenen, die daar goed aan verdienden, hun terrein wensden te heroveren. Een derde reden voor de rellen is, volgens Leman, dat via sms gemakkelijk honderden jongeren kunnen gemobiliseerd worden voor een opstootje. Het bredere kader van de rellen wijt hij aan andere factoren: overbevolking (kinderen moeten wel op straat leven), de kwaliteit van het onderwijs, de werkloosheid, de onderbemanning van het politiekorps, enz.

Onveiligheidsgevoelens die ontstaan door angst voor rondhangende jongeren, relschoppers en herriemakers, het is niet nieuw. Problemen in de publieke ruimte zijn er steeds geweest. Ze worden in belangrijke mate bepaald door de betekenis die deze ruimte heeft. De publieke ruimte was voorheen bij uitstek een sociale ruimte, een ruimte van ontmoetingen, van sociale omgang. Straten, marktplaatsen, dorpskernen waren plaatsen waar mensen elkaar konden ontmoeten. Steden stonden, door hun fysieke afgrenzing via bruggen, wallen en stadspoorten, lange tijd symbool voor veiligheid en geborgenheid. Problemen in deze sociale ruimte vonden vaak spontaan een oplossing. Door de maatschappelijke evolutie is de functie van deze publieke ruimte ten eerste verengd tot de belangrijke functie van het wegverkeer. Personen gebruiken de openbare ruimte om zo vlug mogelijk naar hun werk te rijden, boodschappen te doen, kinderen van school te halen, enz. (Devroe & Scheers, 2002). Ten tweede is de publieke ruimte, door privatisering, een steeds schaarser goed geworden (Ponsaers, 2008). Een grotere mobiliteit en een schaarser te verdelen ruimte brengen problemen van onveiligheid en overlast met zich mee. Deze nieuwe behoeften nopen tot een infrastructurele omvorming van pleinen tot parkeerruimtes. Straten worden zodanig ingericht dat het gemotoriseerd verkeer zo weinig mogelijk hinder ondervindt. Jongeren vinden de plekken niet meer terug waar ze kunnen praten, rondhangen en kattenkwaad kunnen uithalen.

<sup>1</sup> Wetenschappelijk versorser, Hoofd afdeling Research en Development & Statistiek, Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, lid onderzoeksgroep 'Sociale Veiligheidsanalyse', Universiteit Gent.

<sup>2</sup> 'Johan Leman maakt een balans op na de rellen van Molenbeek in: het leven zoals het is, de Maritiemwijk', de Morgen dinsdag 14 september 2009, 13.

Het sociaal verkeer wordt teruggedrongen naar de woonruimte en naar de ruimten waar sociale verenigingen hun activiteiten organiseren. Door deze evolutie is het sociale weefsel van de openbare ruimte nagenoeg volledig verdwenen en vervangen door een veelheid aan regels. Bij niet naleving van deze (opgelegde of minder uitgesproken) regels ontstaan spanningen en problemen. Ook al zijn criminaliteitsproblemen, verkeersinbreuken en 'incivilities' fenomenen die je in elke stad tegenkomt; het onveiligheidsgevoel van de bevolking mag niet worden onderschat. De burger klaagt over problemen van 'overlast' en wenst de veilige beschutting van zijn leefbare wijk of buurt terug. De burger verwacht regulering naar aanleiding van hun klachten bij politie en overheid. Om spanningen in de publieke ruimte op te lossen worden vaak nieuwe regels ingesteld. Een voorbeeld hiervan is de wet op de gemeentelijke administratieve sancties uit 1999. Incidenten met jongeren op straat zijn vaak aanleiding tot een verstrenging in de wetgeving.

Zo deed zich in 1993 in Engeland en Wales een spectaculaire repressieve omwenteling voor na de moord op Jamie Bulger (2 jaar) door twee jongens van 10 jaar. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de jongere werd verlaagd naar 10 jaar. De idee dat het kind niet verantwoordelijk kan zijn voor zijn daden werd verlaten, en vervangen door contracten met de jongere waarbij ook de ouders en de vrienden mee opgenomen worden in de uitvoering ervan. Het accent werd gelegd op de individuele verantwoordelijkheid, de snelle interventie en het teruggrijpen naar detentie. De regering wijzigde haar koers van een pragmatische beheersing van delinquentie naar een 'populist punitiveness' die de waarde van de gevangenis terug hoog in het vaandel draagt (Crawford, 2002). Het was eenvoudig voor 'New Labour', die in de oppositie zat in 1997 vlak voor de verkiezingen, deze opportuniteit aan te grijpen om de partij van *Law and Order* te worden en radicale voorstellen te doen. Na de verkiezingsstrijd lanceerde New Labour een consultatieronde bij het Home Office (zomer 1997). De 'White Paper' met de provocerende titel '*No More Excuses*' was het product van deze consultatie. Op basis hiervan werden twee wetteksten voorgesteld om jongerencriminaliteit en overlast aan te pakken, de 'Crime and Disorder Act' (1998) en de 'Youth Criminal Evidence Act' (1999). Deze twee wetten zijn gebaseerd op de drie 'R's' van de hersteljustitie:

- Reparatie: de jonge delinquenten moeten hun excuses aanbieden aan het slachtoffer en de geleden schade herstellen;
- Reïntegratie: de jonge delinquenten moeten hun schuld aan de samenleving betalen. Dit betekent dat ze iets moeten terugdoen voor de samenleving door een taak in het kader van 'reïntegratie' op zich te nemen (gemeenschapstaak zoals onderhoud parken, werken in een bejaardentehuis, reinigen gevels die met graffiti beklad zijn enz...)
- Responsabiliteit: de jonge delinquenten en hun ouders moeten de gevolgen van hun delinquent gedrag onder ogen zien en hun verantwoordelijkheden hiervoor opnemen

Ook in de Belgische en Nederlandse overlastwetten vinden we hiervan elementen terug. In deze bijdrage schetsen we de wettelijke dispositieven om overlastgevende jongeren te beteugelen die door de nationale overheid ter beschikking worden gesteld aan het lokale bestuur. Een analyse van het collectief aan maatregelen in drie landen (Engeland en Wales,

Nederland en België) vanuit een vergelijkende invalshoek kan aanleiding geven tot beleidsdiscussies over de pro's en contra's, de haalbaarheid en de wenselijkheid van de geschetste maatregelen. Bij de bestrijding van overlast door jongeren in de publieke ruimte valt één gemeenschappelijk kenmerk voor de drie landen op: de wens door de aangereikte regelgeving lokaal maatwerk voor de gemeenten mogelijk te maken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de rust, orde en veiligheid waarbij de burgemeester de regierol waarneemt (Devroe, Reynders, 2005). De wetgeving die zal worden geschetst gaat ervan uit dat de gemeenten meer bestuurlijke armslag moeten krijgen voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek.

## 1. De definiëringsproblematiek

De Europese Commissie (2000) definieert 'anti-social conduct' als 'conduct that without being a criminal offence can, by its cumulative effect, generate a climate of tension and insecurity'<sup>3</sup>. 'Anti-social behaviour' in Engeland en Wales wordt gedefinieerd als: 'A manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household' (Campbell, 2002, 80). In Nederland koos de nationale wetgever er bewust voor geen definitie te geven, omdat overlast voor iedere burger anders is. Toch vinden we in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel van Balkenende IV<sup>4</sup> een definitie van ernstige overlast als 'overlastgedrag dat een ernstige uitwerking heeft op het welbevinden, stelselmatig is en dat zich in het bijzonder richt op specifieke personen'. Over welke feiten gaat het nu? Bij het opstellen van de limitatieve lijst van overlastfeiten werden voor Nederland een viertal criteria toegepast<sup>5</sup>:

- De wet is vooral bedoeld voor gedragingen die zich afspelen in het publieke domein;
- Het moet gaan om een feit dat geschikt is voor bestuurlijke afdoening. Dit betekent dat het dient te gaan om feiten met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft;
- Er mag geen sprake zijn van 'gevaarzettend karakter van de feiten' want dan is enkel een strafrechtelijk optreden gepast;
- Ten slotte mag het geen gedraging zijn waarbij het risico op escalatie erg groot is of waarbij een politieoptreden gewenst is.

<sup>3</sup> European Commission (2000), 'The prevention of crime: EU reflections on common guidelines', 4.

<sup>4</sup> Wetsvoorstel: maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467). Het Actieplan 'overlast en verloedering' dat door kabinet Balkenende IV werd gepresenteerd begin 2008 en daaraan vooraf ging is onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen.

<sup>5</sup> Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2004/05, 30101, nr. 3, p. 11.

Door de Belgische overheid werd overlast gedefinieerd als ‘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<sup>6</sup>. De Minister van Binnenlandse Zaken beschouwt overlast als een lichte vorm van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid. Met het onderscheid tussen sociale, fysieke en criminele overlast voor ogen, bemerken we verschillende betekenissen in de diverse landen. Sociale overlast richt zich vooral op het onaangepast gedrag binnen een sociale context zoals dronkenschap, beledigingen en bedreigingen terwijl fysieke overlast gaat om verloedering, vandalisme, graffiti en zwerfvuil (Skogan, 1992). De Belgische definitie zoomt in op de gemeenschap, de *community*, terwijl Engeland en Wales en Nederland eerder de last ten aanzien van *personen* in hun definitie opnemen.

## 2. De overlastdispositieven in de drie landen

### 2.1. België

In maart 1999 werd door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een wetsontwerp<sup>7</sup> ingediend dat de gemeente een ruimere autonomie verschafte voor het voeren van een integraal veiligheidsbeleid. Nieuw in deze wet was de mogelijkheid die de gemeenten kregen om ook ‘overlastproblemen’ te bestraffen via een administratief afhandelingssysteem<sup>8</sup>. De ‘overlastwet’ bestaat inmiddels 10 jaar; de regeling inzake de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) werd in 1999 een feit. De wet van 1999 wordt gevolgd door twee navolgende wetten, de zgn. ‘reparatiewetten’. We overlopen ze even.

#### **Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet en tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming**

Een *eerste* vernieuwing die deze wet<sup>9</sup> bracht betreft de inbreuken zelf; zo werden twee afwijkingen van voormeld principe geïntroduceerd. De in het strafwetboek aanwezige

---

<sup>6</sup> Ministeriële Omzendbrief OOP 30 van voormalig minister van binnenlandse zaken A. Duquesne aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties (2 mei 2001), Belgisch Staatsblad 23 mei 2001.

<sup>7</sup> 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. Art. 134 ter en quater van de wet van 13 mei 1999 regelt de overlastproblematiek.

<sup>8</sup> Art. 135, 2, 2<sup>e</sup> lid Nieuwe Gemeentewet

<sup>9</sup> Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, B.S. 23 juni 2004 (Erratum B.S. 29 november 2004) en wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en Nieuwe Gemeentewet, B.S., 25 juni 2004. Beide wetten traden in werking op 1 april 2005.

overtredingen (titel X van boek II, art. 551 tot en met art. 564) werden *gedepenaliseerd*<sup>10</sup>, wat betekent dat indien de gemeenten deze inbreuken niet straffeloos wilden zien, ze deze in hun politiereglement moeten opnemen. Alleen zo kunnen ze bestraffen, ofwel via de voormalige procedures bij de politierechter<sup>11</sup>, ofwel via de nieuwe procedure van de administratieve geldboete (tot 250 euro).

Een tweede afwijking van het principiële cumulverbod betreft de misdrijven genoemd in de artikelen 327-330, 398, 448, 461, 463, 526, 534 bis en 534 ter, 537 en 545 van het strafwetboek. Deze reeks misdrijven worden de zgn. ‘gemengde inbreuken’ genoemd. Zij worden niet gedepenaliseerd, maar toch kan de gemeenteraad voor deze wanbedrijven naast de bestaande straffen voorzien in het strafwetboek een sanctiesysteem voorzien<sup>12</sup>.

Deze laatste reeks misdrijven wordt dan op haar beurt opgedeeld in twee afzonderlijke procedurele afhandelingen, waarbij het proces-verbaal in ieder geval aan het parket moet worden toegezonden.

### **Strafrechtelijke aansprakelijkheid van minderjarigen van 16 tot 18 jaar**

Een tweede vernieuwing betreft het feit dat **gemeentelijke administratieve sancties ook op minderjarigen vanaf 16 jaar kunnen worden toegepast**. Die maatregel betekent een doorbraak in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van minderjarigen (Rea, Nagels & Christiaens). De minderjarige kan een boete worden opgelegd tot 125 euro, er moet steeds voorzien worden in bemiddeling.

Ook al werd er door deze tweeledige procedure verholpen aan de concrete toepassingsproblemen die de wet van 1999 kende, blijft ook deze wetswijziging niet zonder

---

<sup>10</sup> Artikel 4, 1° van de wet van 7 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet depenaliseert de overtredingen van de eerste klasse (artikelen 551-554 strafwetboek), de overtredingen van de tweede klasse (artikelen 556 tot 558), de overtredingen van de derde klasse (art. 559 tot 562) en deze van de vierde klasse (art. 563-564) en de wet van 29 december 1945 houdende het verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg. Het gaat hier over de overtredingen van eerste klasse (niet reinigen van straten of doorgangen, nalaten te zorgen voor verlichting van hinderlijke voorwerpen, wegwerpen, plaatsen of achterlaten van voorwerpen, afschieten van vuurwerk,...), de overtredingen van tweede klasse (rondzwervende dieren, betreden van andermans grond zonder toestemming), overtredingen van derde klasse (‘beschadigen van roerende goederen’ en nachtlawaai) en de overtredingen van de vierde klasse (‘beschadigen van landelijke of stedelijke afsluitingen’ en ‘het plegen van lichte gewelddaden’). opzettelijke beschadiging en vernietiging van roerend goed, nachtlawaai,...)

<sup>11</sup> Artikel 119 bis, par. 3 nieuwe gemeentewet verplicht de gemeenteraad een keuze te maken de types van sancties (ofwel strafrechtelijk ofwel administratiefrechtelijk) die de inbreuken op de gemeentelijke reglementen en verordeningen sanctioneren. Dit betekent in concreto dat de gemeenten ervoor kan opteren de bestraffing nog steeds te laten verlopen via politieparket en politierechtbank, ook al zijn de overtredingen gedepenaliseerd. De nieuwe rechtsgrond voor deze overtredingen is dan niet langer de strafwet, maar wel het gemeentelijk reglement (waarvan de inbreuken voor de gemeentelijke administratieve sancties wetgeving ook reeds door de politieparketten onder de loep werden genomen).

<sup>12</sup> Artikel 119 bis, par. 2, 3de lid Nieuwe Gemeentewet.

gebreken. Zo blijven de minderjarigen die de leeftijd van 16 jaar niet hebben bereikt, ook na deze wetswijziging *straffeloos* voor deze gedepenaliseerde misdrijven (nachtlawaai, vandalisme,...). Door de wetswijziging valt deze groep minderjarigen uit de boot voor beschermingsmaatregelen. Bij gebrek aan een inbreuk van strafrechtelijke aard kan immers geen beschermingsmaatregel -op basis van de jeugdbeschermingswet- worden genomen. De inbreuk kon immers niet langer als een misdrijf omschreven feit (MOF) worden omschreven. Concreet betekent dit dat een 14-jarige die lichte gewelddaden pleegt straffeloos blijft; het parket kan geen beschermingsmaatregelen voorzien en men kan er ook niet administratief repressief tegen optreden. Voorheen kon het parket voor minderjarigen minder dan 16 jaar wel tussenkomen, maar dan in uitzonderlijke gevallen op basis van een dringende problematische opvoedingssituatie (POS), indien de voorwaarden vervuld waren. om deze zaken te remediëren werd de reparatiewet van 20 juli 2005 gestemd.

### **Reparatiewet van 20 juli 2005**

Deze en andere knelpunten waren aanleiding tot een derde grote wetswijziging en werden opgevangen in de reparatiewet<sup>13</sup>. Enkele<sup>14</sup> van de door de wet van 17 juni 2004 uit het strafwetboek gedepenaliseerde overtredingen (1<sup>ste</sup> type lichtere gemengde inbreuken) (titel X van boek 2) werden opnieuw in de strafwet opgenomen. Dit betekent dat de minderjarigen tussen 16 en 18 jaar middels gemeentelijke administratieve sancties kunnen worden bestraft<sup>15</sup>. Deze gedragingen werden door de reparatiewet toegevoegd aan de zgn. ‘gemengde inbreuken’, hetgeen betekent dat de gemeenten voor deze gedragingen enkel een administratieve geldboete kunnen opleggen wanneer het parket de toestemming geeft (of niet reageert binnen een bepaalde periode). Ten slotte wijzigde deze wet een aantal procedureregels die in het kader van deze bijdrage echter niet worden besproken. De jongere kan in beroep gaan bij de politierechter en de gemeente is vrij te kiezen voor de afhandeling via gemeentelijke administratieve sancties of via de klassieke strafrechtelijke weg via politieparket en politierechter.

### **Samenvattend**

Door de Belgische overlastwetgeving werden een aantal inbreuken gedecriminaliseerd (uit het strafwetboek geschrapt), terwijl dit in Nederland en in Engeland en Wales niet het geval is. In België bedraagt de hoogste boete die kan worden opgelegd voor overlastfeiten 250 euro.

---

<sup>13</sup> Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen –ambtenarenzaken en grootstedenbeleid- gemeentelijke administratieve sancties (art. 21-22), B.S., 29 juli 2005 en Ministeriële Omzendbrief OOP30 ter van 10 november 2005 die uitleg geeft over de wijziging van artikel 119 bis van de Nieuwe Gemeentewet krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, B.S., 24 november 2005, I.1.

<sup>14</sup> Het gaat hier om de strafbare gedragingen ‘vandalisme, beschadigen van roerende goederen’ (art. 559, 1°), ‘nachtlawaai’ (art. 561, 1°), 562, ‘beschadigen van landelijke of stedelijke afsluitingen’ (art. 563, 2°) en het ‘plegen van lichte gewelddaden’ (art.563, 3°) en 564,565 en 566 strafwetboek.

<sup>15</sup> Indien minderjarig op het ogenblik van de feiten, maar meerderjarig bij beoordeling wordt een maximum van 125 euro opgelegd.

Gemeentelijke administratieve sancties kunnen ook op minderjarigen vanaf 16 jaar worden toegepast, hetgeen ook, zoals in Engeland, een doorbraak in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van minderjarigen betekent. De minderjarige kan een boete worden opgelegd tot 125 euro en er moet steeds voorzien worden in bemiddeling. De kern van de overlastbestrafing voor een minderjarige is dus een geldelijke straf, de *boete*, die vaak door de ouders wordt betaald. Toch duiken hier en daar alternatieve straffen op (De Hert, Meerschaut & Gutwirth, 2008) en andere bestraffingswijzen zoals het Mechelse NERO-project (Vandenhoven, 2009) die een preventieve aanpak beogen. Niet zelden leiden nieuwe gemeentelijke verordeningen (straatverbod, verbod tot spelen in openbare ruimte, verbod ingang shopping mall, verbod tot fietsen in het park, rondhangen aan sportcentra, mosquito's enz....) tot allerlei verborgen uitsluitingsmechanismen, waarbij de lokale overheid probeert de rondhangende jongere gewoon uit het straatbeeld te 'vegen' (Ponsaers, 2008). Een aantal andere begeleidende maatregelen zoals de ouderstage zijn zowiezo onmisbaar in een globale aanpak.

Intussen groeit het inzicht dat de bestuurlijke handhaving en sanctionering in ons land toch wel nadrukkelijk afwijkt van de regelingen in Nederland en in Engeland en Wales. Schetsen we daarom nu de wetgeving van beide andere landen.

## **2.2. Nederland**

In Nederland werd in 2003 een wetsvoorstel ‘kleine ergernissen in de publieke ruimte’ ingediend door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken die overlast wensten aan te pakken. Dit ontwerp wijzigde van naam en op 18 december 2007 werd het wetsontwerp ‘Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie ingediend in de eerste Kamer en na stemming aangenomen<sup>16</sup>. De bovengrens van de boete ligt op 340 euro<sup>17</sup> voor natuurlijke personen en op 2250 euro per gedraging voor rechtspersonen<sup>18</sup>. De bestuurlijke boete kan in Nederland worden opgelegd aan personen die ten tijde van de overtreding 12 jaar of ouder waren. Deze boete wordt voor personen die ten tijde van de overtreding nog geen 16 jaar waren, gehalveerd. De aansprakelijkheid van de jongere wordt dus verlaagd naar de leeftijd van 12 jaar. Ook in Duitsland werd de strafrechtelijke aansprakelijkheid verlaagd van 14 naar 12 jaar (Dunkel, 2002).

Het blijft steeds mogelijk de overlastovertredingen strafrechtelijk te sanctioneren, als (1) de gemeenteraad niet besluit tot invoering van het bestuurlijke boetesysteem en als (2) de politie beslist deze overtredingen zelf vast te stellen en strafrechtelijk af te handelen. Zelfs voor gedragingen die (1) in de ‘algemene maatregel van bestuur’ zijn opgenomen en (2) waarvoor de gemeenteraad heeft beslist dat deze bestuurlijk beboet kunnen worden, blijft de strafrechtelijke weg openstaan<sup>19</sup>. Beroep door de burger bij sancties op inbreuken op de gemeentelijke verordeningen komt voor de kantonrechter.

De Wet is slechts sinds 15 januari 2009 in werking getreden, en het kabinet wil de komende twee jaar nog 153 miljoen euro uittrekken voor extra maatregelen om overlast en verloedering in de wijken te bestrijden. In Nederland wordt momenteel erg veel geïnvesteerd in toezicht en controle. Ongeveer 14% van de beroepsbevolking zou momenteel werkzaam zijn in toezichtshoudende functies (Van de Bunt, 2007). Volgens minister Guusje ter Horst (Binnenlandse Zaken) is er aanleiding voor zo een nieuw offensief, omdat de voortgang in de aanpak van dit 'hardnekkige' probleem stagneert<sup>20</sup>. De minister van Binnenlandse Zaken vroeg begin 2009 aan het Sociaal Cultureel Planbureau om het Actieplan ‘overlast en verloedering’

---

<sup>16</sup> Het gaat hier over de ‘Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte’, kortweg de ‘Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’. De Wet is opgenomen in het Staatsblad 44 van 19 februari 2008 (nummer 30 101), en trad op 15 januari 2009 in werking.

<sup>17</sup> Met de instelling van dit bedrag wordt aangesloten bij gehanteerde grenzen in de Vierde Tranche van de AWB en de wet Mulder. Voor een toekomstige mogelijkheid hogere boetes op te leggen zal steeds een wetswijziging noodzakelijk zijn.

<sup>18</sup> Art. 154b, par.7 Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, 19/02/2008.

<sup>19</sup> En blijft de politie bevoegd de zaken af te handelen. Zoals in België wordt ook in Nederland het ‘ne bis in idem’ principe voorzien in de wet (art. 154 h) waarbij niemand tweemaal kan worden bestraft voor dezelfde overtreding. In dit artikel wordt beoogd de strafrechtelijk en de bestuurlijke handhaving zoveel als mogelijk te scheiden. Het bestuursrecht en het strafrecht mogen immers niet naar willekeur worden toegepast.

<sup>20</sup> Website Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP)



te analyseren. Uit deze studie (Van Noije & Wittebrood, 2009) kwamen vier aandachtsgebieden uit de analyse van knelpunten naar voren namelijk (1) de aanpak van overlast door risicojongeren, (2) uitgaansoverlast, (3) overlast in de woon- en leefomgeving en (4) verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving. Twee van de vier aandachtsgebieden hebben dus te maken met jongeren.

Ook de uit Engeland en Wales overgewaaiden 'ABC's' werden in Nederland ingevoerd, onder de naam 'gedragcodes'. Het kabinet Balkenende IV kondigde in haar beleidsprogramma aan dat het een 'respectvolle omgang van mensen' en 'fatsoen in het maatschappelijke verkeer' wenst te bevorderen. Daartoe wil het de totstandkoming van 'gedragcodes' ondersteunen in de wijk, de school, de sportvereniging en het zwembad. Met deze (vrijwillige) codes kunnen burgers zelf expliciteren welke regels in bepaalde settings gelden (Terpstra, 2008).

### **2.3. Engeland en Wales**

Reeds gedurende 10 jaar werden in Engeland en Wales twee belangrijke wetten ingesteld die erop gericht zijn overlast door (voornamelijk jongeren) aan te pakken. De filosofie van de wetgever achter de vernieuwde aanpak van overlast en jeugdcriminaliteit en de waaier aan dispositieven is de idee dat crimineel gedrag voorkomen moet worden waarbij vooral vermeden moet worden dat gedrag escaleert. De overheid biedt hierbij individuele op maat gebrachte programma's met interventies aan, die de lokale autoriteiten kunnen benutten bij hun strijd tegen de overlast. De slogan *'tough on crime, tough on the causes of crime'* van New Labour is hierbij belangrijk, waarbij, naast preventie, ook een harde aanpak ten opzichte van jongerengedrag en overlast vooropstond om toekomstige overlastvormen te vermijden.

Bespreken we nu eerst het 'statutory' dispositief, namelijk de 2 wetten ter bestrijding van overlast en jeugdcriminaliteit en hun waaier aan deelreguleringen. In juni 2000 waren alle maatregelen betreffende deze 2 wetten in voege. De overheid zette zes sleutel doelstellingen uiteen die alle mensen die betrokken zijn in het jongerenrechtstelsel in ogenschouw moeten nemen (Mullan & O'Mahony, 2002):

- Snelle gerechtelijke opvolging en administratie en beheersen van gerechtelijke achterstand;
- Jonge daders confronteren met de gevolgen van hun gedrag en ze helpen om een persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen;
- Interventies die risicofactoren die samenhangen met crimineel gedrag beheersen;
- Straffen moeten in proportie zijn met de ernst en de volhouding van criminaliteit;
- Herstel aan het slachtoffer aanmoedigen bij jonge daders;
- Verantwoordelijkheden van ouders versterken.

#### **2.3.1. Youth Justice and Criminal Evidence Act**

Om het verantwoordelijkheidsgevoel bij de jonge dader aan te moedigen zijn een reeks van dispositieven beschikbaar, opgenomen in de ‘Youth Justice and Criminal Evidence Act’ (1999). Deze wet bevat een tweede reeks belangrijke hervormingen van jeugdjustitie in Engeland en Wales. Deze wetgeving introduceerde de (1) ‘referral order’ en de (2) ‘youth offender panels’. Naast deze 2 dispositieven werden nog een aantal bijkomende reguleringen ingesteld. Meer concreet gaat het om de (3) ‘reparation order’, de (4) ‘action plan order’, de (5) ‘detention and training order’ en de (6) ‘final warning scheme’ (Mullan & O’Mahony, 2002). We bespreken deze hier kort in de gegeven volgorde.

### **(1) Referral order**

Het doel van de ‘referral order’ is om jonge daders doorheen positieve interventies op te volgen volgens de principes van ‘restorative justice’. De ‘referral order’ kan beschouwd worden als een eerste straf voor jongeren tussen tien en zeventien jaar oud die bekend hebben en voor de eerste keer (first offenders) veroordeeld werden door de rechtbank. Deze order is dus niet toepasbaar op jongeren met voorgaande veroordelingen. De ‘referral order’ is er op gericht de jongere zijn verantwoordelijkheden te laten opnemen voor zijn gedrag en om te gaan met de oorzaken ervan, vaak gerelateerd aan alcoholmisbruik en druk vanuit de ‘peer group’. Dit dispositief kent zijn wortels in het concept van restorative justice, herstel, reïntegratie en verantwoordelijkheid. De ‘order’ wordt opgelegd door de jongerenrechtbank en kan duren tussen drie en twaalf maanden afhankelijk van de ernst van het delict.

Onderzoek (Newburn et al. 2002) dat in een aantal pilootzones werd doorgevoerd toont aan dat deze ‘referral orders’ met succes werden doorgevoerd<sup>21</sup>. Na deze testzones werd deze referral order vanaf 2002 als volwaardig dispositief ingezet.

### **(2) Youth Offender panel (YOT)**

---

<sup>21</sup> De eerste maand na de nationale implementatie in april 2002 toont aan dat er tussen de 25.000 en 30.000 ‘referral orders’ gemaakt worden per jaar. De meeste werden opgemaakt voor zes maanden of minder; relatief weinig voor maximum twaalf maanden. 75% van de jongeren stemde in dat het contract nuttig was en een nog groter aantal (78%) vond dat het hun afhield van problematisch gedrag. Het meest kwam één of andere vorm van herstelgerichte activiteit voor (40%).

Vooraleer de order gegeven wordt, wordt een 'Youth Offender Panel' opgericht. Hierin zijn aanwezig: de jongere, de ouders, het slachtoffer en een jongerenwerker van het YOT. Het is de bedoeling na te gaan wat de oorzaken waren van het gedrag en herstelgericht te werken voor het slachtoffer. Volgens de regels vastgelegd in een nationaal plan moet de eerste vergadering van het YOP binnen de 15 dagen volgen op de beslissing van de rechtbank. Nadat alle partijen gehoord werden, wordt een 'order' opgemaakt (een soort contract) dat de jongere moet ondertekenen en waarin hij een vorm van 'community work' (vaak herstel aan het slachtoffer) moet uitvoeren en tevens iets aan de oorzaken van zijn crimineel gedrag moet proberen te doen. Weigert hij te tekenen of komt hij niet opdagen, dan wordt de zaak terug voorgeleid voor de rechtbank. Als het contract met succes wordt uitgevoerd, wordt de jongere niet meer beschouwd een gerechtelijk dossier te hebben volgens de in 1974 doorgevoerde wet 'the Rehabilitation of Offenders Act' (Crawford, 2002). Op centraal niveau werd een 'Youth Justice Board' geïnstalleerd om toe te zien op de nieuwe regels en de in plaats stelling van de YOT's op lokaal niveau. Er zijn vandaag de dag 155 YOT's samengesteld met ongeveer 2.500 agenten die uit verschillende diensten komen uit Engeland en Wales.

### **(3) Reparation Order**

Deze 'order' wordt door de rechtbank opgelegd, waarbij de jongere veroordeeld wordt voor een inbreuk. Hij wordt verplicht de schade aan het slachtoffer te herstellen of aan de gemeenschap in het algemeen. De bedoeling ligt erin de jongere aan te tonen welk leed hij de gemeenschap heeft aangedaan en de verantwoordelijkheid voor deze acties op te nemen. De 'reparation order' groepeerde een aantal restoratieve interventies geïntroduceerd door de Act.

### **(4) Action Plan Order**

De 'action plan order' is een driemaandelijks gemeenschapsstraf ontwikkeld om een kort maar intensief en individueel aangepast antwoord te geven op overlast. Het plan wordt onder toezicht gesteld van een probatieofficier, een sociale werker of een lid van het YOT en legt de dader enkele verplichtingen op over een bepaalde periode. De 'order' zal niet gecombineerd worden met een gevangenisstraf en er zal een element van herstel kunnen worden geïntegreerd met toestemming van het slachtoffer. Zo kan de jongere gevraagd worden deel te nemen aan bepaalde acties, aanwezig te zijn voor een bepaalde periode in een centrum, wegblijven van sommige plaatsen, herstel aan het slachtoffer of aan de gemeenschap, en deelname aan hearings. Deze maatregel werd relatief positief onthaald, omdat het een proactieve manier van 'early intervention' is (Mullan & O'Mahony). Welzijnswerkers zijn hier positief over omwille van de waaier aan mogelijkheden die ze krijgen om met jongeren te werken. De meest gunstige commentaren kwamen van de ouders die de discipline en structuur die de order in het leven van hun kinderen aanbrengt gunstig vonden.

### **(5) Detention and Training Orders**

De conservatieve regering introduceerde een nieuwe vrijheidsberovende straf: de plaatsing in een gesloten instelling met professionele vorming, de zgn. 'Secure Training Order' genoemd. Deze straf is bedoeld voor jonge recidivisten (12-14 jarigen), die niet voor de volwassenengevangenis in aanmerking kwamen gelet op hun leeftijd. Zo werden vijf gesloten centra (Secure Training Centers) gecreëerd voor jongeren tussen 12 en 14 jaar. Deze worden beheerd door de privésector. Elk centrum kon 14 delinquenten ontvangen. In die tijd zat Tony Blair nog in de oppositie; later zou hij deze centra nog uitbreiden naar elke jongere die een 'detention and training order' kregen opgelegd (Crawford, 2002). Voor jongeren tussen tien en zeventien jaar oud bestond voorheen de enkelvoudige opsluitingsstraf, de zgn. 'secure training order'. De 'detention and training orders' die Blair instelde, vervangen deze 'secure training orders'.

Dit betekent dus dat zeer jonge kinderen kunnen worden opgesloten maar alleen maar als ze veroordeeld werden voor een inbreuk die, indien ze volwassen zouden zijn, strafbaar zou zijn met een gevangenisstraf en de inbreuk ernstig genoeg is om een gevangenisstraf te rechtvaardigen. Voor een kind onder de vijftien jaar moet de rechtbank bovendien overtuigd zijn dat het een persisterende dader is en in het geval van min twaalfjarigen moet de rechtbank oordelen dat de gevangenisstraf noodzakelijk is om het algemene publiek te beschermen. Ook deze 'detention and training orders' zijn gefocused op preventie van criminaliteit en overlast waarbij aangenomen wordt dat gevangenisstraffen een preventieve factor van afschrikking zijn. Er moet hierbij ook een 'trainingsplan' worden opgezet dat de objectieven moet aantonen die tijdens de detentie moeten worden bereikt en hoe ze gemeten moeten worden. Deze maatregel wordt blijkbaar veel toegepast, er is een scherpe toename in het aantal jongeren in de Engelse gevangenissen. Het eerste jaar dat deze orders in werking waren, ondergingen reeds 5875 jongeren deze maatregel (Mullan & O'Mahony).

## **(6) Final Warning Scheme**

De ‘final warning scheme’ vervangt het vroegere systeem van politiewaarschuwingen. Bij een eerste inbreuk kan men een berisping (*reprimand*) krijgen. Bij een tweede inbreuk gaat het om een laatste waarschuwing (*final warning*) die gegeven wordt in het politiekorps in aanwezigheid van een volwassene, wanneer de persoon onder de zeventien jaar oud is. Na deze laatste waarschuwing zal de jongere aan een YOT worden toegewezen die de jongere zal begeleiden om na te gaan of een rehabilitatieprogramma gewenst is en wat de sleutelbegrippen binnen dit programma moeten zijn. Een sleutelcomponent van het programma is de jongere ervan te verzekeren dat hij de effecten van zijn daden volledig verstaat. Dit kan gebeuren door herstel en gedragsveranderende activiteiten. Het falen om een rehabilitatieprogramma te vergunnen is niet zozeer de inbreuk zelf, maar wel andere elementen in de leefwereld van de jongere. Het verschil tussen de ‘final warning’ en de klassieke regeling is het feit dat de ‘final warning’ veranderingsprogramma’s voorziet die het gedrag van de jongere moeten aanspreken, terwijl in het klassieke strafrechtstelsel dit niet het geval is. Deze veranderingsprogramma’s vormen de basisdoelstellingen van de Crime and Disorder Act en de Youth Justice and Criminal Evidence Act. Toch wijzen auteurs (Crawford, 2002) op problemen van netwidening. In het klassieke strafrechtelijk systeem konden jongeren gewaarschuwd worden voor een reeks van lichtere inbreuken zonder verdere acties. Terwijl met berispingen (*reprimands*) en final warnings de jongere zich voor de rechtbank bevindt en in het strafrechtelijk systeem terwijl dat voorheen niet het geval was. Verder onderzoek moet dit uitwijzen.

Een tweede belangrijke wet die werd ingesteld, specifiek om overlast in de publieke ruimte tegen te gaan, is de Crime and Disorder Act.

### **2.3.2. De ‘Crime and Disorder Act’**

De ‘Crime and Disorder Act’ van 1998 bevat een reeks maatregelen die er op gericht zijn de oorzaken van jongerencriminaliteit aan te pakken, en vormen van overlast tegen te gaan. Deze wet criminaliseert gedragingen die daarvoor beschouwd werden als geen criminaliteit. Dat kan worden opgemaakt uit de populariteit van het straatverbod voor kinderen, de ASBO voor asociaal gedrag, en de groeiende interesse voor overlast en wanorde in de gemeente (Crawford 2001b).

De belangrijkste regelingen die in deze Act voorzien werden, zijn de volgende: (1) ‘Child safety orders’, (2) ‘Parenting orders’, (3) ‘Local child curfew schemes’ en tenslotte (4) ‘Anti-social behaviour orders’. We bespreken deze even kort in volgorde.

#### **(1) Child Safety Order**

De ‘Child Safety Order’ geeft aan dat de focus op diegene die de stafrechtelijke meerderjarigheidsleeftijd bereikt hebben niet voldoende is; ook jongere kinderen vormen een risico om overlastgevend gedrag te vertonen (Quin, 1998). De doelstelling van deze ‘order’ is om de jongeren onder de leeftijd van tien jaar die reeds betrokken zijn bij ernstig antisociaal gedrag of het risico vormen om naar criminaliteit over te stappen, weg te halen van de negatieve druk van de peergroep. Deze ‘order’ wordt opgelegd door de ‘Family Proceedings Court<sup>22</sup>’ en dit om ervoor te zorgen dat het kind geëigende zorg, bescherming en hulp en ook controle krijgt met als doelstelling herhaling van dergelijk gedrag te voorkomen. De ‘order’ wordt door de lokale autoriteit opgelegd en kan onder drie omstandigheden gemaakt worden:

- Wanneer het kind een inbreuk heeft begaan die een crimineel feit zou betekenen indien het kind meer dan 10 jaar was;
- Als preventie van anti-sociaal gedrag of overlast
- Wanneer het kind de avondklok niet heeft gerespecteerd.

Binnen deze ‘order’ wordt het kind gedurende 3 maanden onder supervisie geplaatst van een sociale werker van het lokale sociale welzijnsdepartement of een lid van het YOT.

## **(2) Parenting Order**

---

<sup>22</sup> The Family Proceedings Court (FPC) is the name given to the Magistrates’ Court when members of the family panel sit to hear a family case. It is a court of first instance in England and Wales that deals with family matters. Cases are either heard in front of a bench of lay magistrates or a District Judge (Magistrates’ Courts).

De ‘parenting order’ die voorzien wordt in de Crime and Disorder Act wordt opgelegd voor ouders om hen aan te moedigen bezig te zijn met hun kinderen en deze te helpen met het opnemen van hun rechten doorheen het strafrechtstelsel. De gedachtegang achter deze ‘order’ is het feit dat men meent dat het gedrag van het kind niet zal veranderen als ook de ouders niet betrokken worden middels ouderprogramma’s zoals hearings, counseling en ondersteuning. Ook Leman verwees in zijn analyse naar de responsabilisering van de ouders, die verplicht moeten worden ‘ouder te zijn’, zeker als het om jonge kinderen gaat. België kent de ‘ouderstage’<sup>23</sup>, waarbij een voorstel ten aanzien van de ouders kan worden gedaan door het parket (niet bindend)<sup>24</sup> of een sanctie ten aanzien van de ouders kan opgelegd worden door de jeugdrechter of jeugdrechtbank<sup>25</sup>. Het gaat hierbij steeds om ‘ouders die onverschillig zijn ten aanzien van delinquent gedrag van de minderjarige waarvan de onverschilligheid bijdraagt tot de problemen van de minderjarige’. De financiering voor deze ouderstage door de federale regering zal vanaf april 2010 worden stopgezet; de gemeenschappen kunnen de financiering wel overnemen.

### **(3) Local Child Curfew Schemes**

Middels Sectie 14 van de Crime and Disorder Act kunnen lokale autoriteiten een avondklok (*curfews*) op kinderen onder de tien jaar kan opleggen, waarbij het hen verboden wordt zonder ouders of begeleiders op straat te komen tussen 21.00 uur en 06.00 uur. De strafrechtelijke aansprakelijkheidsleeftijd voor kinderen in Engeland en Wales is tien jaar. De idee achter dit dispositief is dat men zo vroeg mogelijk probeert het kind preventief te benaderen voordat het plegen van criminaliteit een gewoonte wordt en het kind zichzelf ziet als een dader. De politieofficier die vaststelt dat het kind het verbod heeft verbroken, mag het kind thuisbrengen. Als niemand thuis is kan de politie het kind onder politiebescherming houden. De sociale diensten worden verplicht middels de wet om onderzoek te doen als een inbreuk op de avondklok werd gepleegd of om te beslissen wanneer geen verdere actie nodig is. De sociale diensten hebben een aantal opties waaronder de toepassing van de ‘Child Safety Order’.

### **(4) Anti-social behaviour orders**

---

<sup>23</sup> Die door een hervorming in 2006 ingeschreven werd in de Wet van 8 april 1965.

<sup>24</sup> Art. 45 bis

<sup>25</sup> Art. 29 bis

De Anti-Social Behaviour Orders (ASBO's) zijn erop gericht om antisociaal gedrag te lijf te gaan. ASBO's of 'restraining orders' kunnen door een civiele rechter voor een periode van 2 jaar worden opgelegd aan elk individu vanaf 10 jaar dat zich op een antisociale manier gedraagt. Antisociaal gedrag betreft ook gedrag waarbij mensen angst voor criminaliteit ontwikkelen (Campbell, 2002). De ASBO's werden ingesteld door de 'Crime and Disorder Act' en zijn ter beschikking sinds april 1999. Het zijn burgerlijke orders die antisociaal gedrag moeten afschrikken en de escalatie van dergelijk gedrag moet voorkomen zonder de toevlucht te moeten nemen tot strafrechtelijke sancties. ASBO's kunnen dus gebruikt worden naast de waaier aan andere maatregelen en interventies die hierboven reeds werden besproken. Deze interventies omvatten bemiddeling, diversion activiteiten, het betrekken van sleutelagentschappen en allerhande preventieve activiteiten. Ze vereisen steeds een 'multi agency coördinatie' en samenwerking. Ook veranderingen in de lokale omgeving ter afschrikking van antisociaal gedrag spelen een rol. Zo worden er zoveel mogelijk gemeentelijke verordeningen opgesteld zoals het verbod om alcohol te drinken in publieke ruimten, en worden publieke ruimten specifiek ingericht (geen gemakkelijke banken, felle verlichting, geen hanghoeken, ...).

De wettelijke grond voor een ASBO werd opgenomen onder sectie 127 van de Magistrates' Courts Act uit 1980. De toepassing voor een ASBO (op klacht) moet gemaakt worden binnen zes maanden nadat het aanstootgevend gedrag plaatsvond, alhoewel eerdere incidenten mogen gebruikt worden als achtergrondinformatie om een zaak te ondersteunen. Alleen de politie of de lokale gemeenschap kan een ASBO laten toepassen nadat ze elkaar ingelicht hebben. Het Hof van Beroep bevestigde het feit dat ASBO's *burgerlijke* orders zijn. Deze beslissing bevestigt ook dat de standaarden van bewijslast gerelateerd aan ASBO procedures burgerlijk zijn en niet strafrechtelijk. Beroep door de burger bij sancties op inbreuken op de gemeentelijke verordeningen komt wel voor de politierechter.

De orders zelf bestaan uit een reeks verbodsbepalingen ten aanzien van de overlastgever. Deze worden noodzakelijk geacht om de bevolking te beschermen tegen verder antisociaal gedrag van hetzelfde type door de verdachte. Als de ASBO verbroken wordt, wordt het strafrecht ingeschakeld vermits het dan om een strafrechtelijke inbreuk gaat die moet bewezen worden volgens de strafrechtelijke procedurale principes. Veroordeling van de verbreking betekent zes maanden gevangenisstraf of een boete. Uit empirisch onderzoek bleek dat in 2000 meer dan de helft van degene die naar de rechtbank verzonden werden omdat ze een ASBO verbroken hadden een gevangenisstraf kregen (Campbell, 2002).

### **2.3.3. Bijkomende programma's en interventies**



Blijven er nog een aantal ‘niet-statutory’ interventies bestaan, die niet in een wet gegoten werden. Het gaat om (al dan niet) gesubsidieerde programma’s. De verschillende programma’s zijn: (1) het ‘jongeren inclusie programma’, (2) de ‘splash programma’s’, (3) de ‘supervisie programma’s’ en de (4) ‘Acceptable Behaviour Contracts’ (ABC’s). We gaan er even kort op in:

### **(1) Youth Inclusion Programme**

De ‘Youth Inclusion Programmes’ (YIP’s) werden opgericht in 2000. Het betreft een aantal programma’s op maat voor 8 tot 17 jarigen, die geïdentificeerd werden als ‘risicovol’ of betrokken waren bij overlast of anti-sociaal gedrag. De YIP’s bieden programma’s die criminaliteit moeten verminderen, *spijbelen* en uitsluiting in achteruit gestelde wijken *moeten tegengaan* door gerichte hulp en ondersteuning te bieden aan de dertien- tot zestienjarigen die het meest risicovol zijn en ook aan diegenen die reeds in criminele activiteiten betrokken zijn. Het programma stelt zich tot doel de ganse gemeenschap te bevoordelen maar de projecten focussen vooral op de jongeren. De meeste jongeren doen het slecht op school en hebben weinig zelfrespect. De YIP’s geven hun mogelijkheden in het leren omgaan met nieuwe vaardigheden, van straat te blijven en te helpen met opvoeding en carrière. Tijd spenderen met positieve rolmodellen helpt hun attitude tegenover opvoeding en criminaliteit te veranderen. Deze programma’s worden door de overheid gesubsidieerd en krijgen geld van de ‘Youth Justice Board’.

### **(2) Splash programma’s**

Er werden in 2000 102 Splash- projecten (Schools and Police Liaison Activities for Summer Holidays) opgezet door een landelijk criminaliteit reducerend programma, nl. de ‘Youth Justice Board’ in 2000 om activiteiten voor jongeren op te zetten in gedepriveerde buurten gedurende de schoolvakanties. Doelstelling is om betekenisvolle activiteiten voor jongeren te ontwikkelen zoals opvoeding, drama, teamsporten om jongeren van de straat te houden. Activiteiten zijn: webdesign, journalistiek, samba, video maken, DJ workshops, residentiële educatieve klassen en culturen. De ‘Youth Justice Board’-filosofie dat deze programma’s een geweldige impact gaan hebben op criminaliteitsgraden. Zij melden dat in 2000 twintigduizend jongeren van de straat werden gehouden en dat de criminaliteitsgraad daalde met 6% (Mullan & Mahony).

### **(3) Intensive Supervision and Surveillance Programmes**

Deze programma’s werden geïntroduceerd door de Youth Justice Board in 2001-2002 en zijn ontwikkeld als een rigoureuus niet-opsluitend programma dat strikte begeleiding en toezicht voorziet voor de meest persisterende jonge daders. Het programma heeft tot doel de kleine groep van tien- tot zeventienjarigen die bekend staan als hardkern jongeren, via intensieve begeleidingsprogramma’s, met het plegen van criminaliteit te doen stoppen.

#### (4) Acceptable Behaviour Contracts' (ABC's)

Bovendien kennen Engeland en Wales de 'Acceptable Behaviour Contracts' (ABC's). Deze zijn zeer gelijkaardig met de ASBO's echter zonder wettelijk bindend of uitvoerbaar te zijn. Vertegenwoordigers van de politie en de lokale autoriteiten interviewen jongeren die zich op een bepaalde manier gedragen en hun ouders. Vervolgens wordt een 'contract' ondertekend waarbinnen de jongere toestemt zich op een bepaalde manier te gedragen, gelijkaardig aan de voorwaarden in een ASBO. Het voordeel van de ABC is dat het sneller gaat, er geen rechtbank aan te pas komt, en een kleinere kost kent (Card & Ward, 1998). Bovendien kan het falen van de ABC als bewijs gebruikt worden voor een ASBO toepassing. Deze contracten tussen de jongere en de stad zijn er vooral op gericht om vroegtijdig bij problematisch gedrag tussen te komen.

#### Besluit

Uit een analyse van diverse overheidsdispositieven blijkt dat er vaak gedacht wordt dat overlast vooral gepleegd wordt *door* jongeren. Studies over onveiligheid tonen aan dat de perceptie bij veel personen leeft (sociale overlast) dat rondhangende jongeren een bedreiging zijn, mensen er bang van zijn en een onveiligheidsgevoel ontwikkelen (De Wree, Vander Beken & Ponsaers, 2006). Om die onveiligheidsgevoelens in te dijken, werd de aanpak van overlast een regeringsprioriteit in de drie bestudeerde landen en beteugeld middels wetgeving en andere flankerende, vaak preventieve, maatregelen. Besluitend kunnen we stellen dat de aanpak zich kenmerkt door een belangrijk *gerechtelijk* sluitstuk op de bestuurlijke handhaving, ofwel de *gecombineerde* toepassing van bestuursrecht en strafrecht. Omdat de beleidsmaker de mening is toegedaan dat een enkelvoudige invoering van de bestuurlijke boete voor overlast zonder enige rol voor het strafrecht in de praktijk tot nieuwe handhavingsproblemen zou leiden, blijft het strafrecht in de afhandeling in de 3 landen een rol toebedeeld. In België door de keuze voor de zgn. 'gemengde inbreuken', die elk hun eigen afhandelingspecificiteit (met betrokkenheid van het parket) kennen. In Nederland door voor elke inbreuk de mogelijkheid te laten aan de gemeente deze ofwel strafrechtelijk ofwel bestuurlijk aan te pakken en in Engeland door een streng punitief gerechtelijk sluitstuk op de ASBO's bij de gerechtelijke instituties. Het overlastdispositief in de drie landen kadert niet langer in de 'welfare' benadering die tot de jaren '70 het overheersende antwoord was op delinquentie, maar door een sterk *punitieve* inslag, die niet zelden leidt tot uitsluiting van bepaalde groepen uit het straatbeeld.

In de drie landen wordt het dispositief aangereikt door de (federale of nationale) regering, maar moet de conceptualisering en de uitvoering vormkrijgen op het lokale niveau. Het basisuitgangspunt voor de overlastaanpak was immers de gemeenten meer armslag te geven hun eigen veiligheidsbeleid vorm te geven. In de drie landen heeft de burgemeester dus de regierol toegewezen gekregen voor het lokale veiligheidsbeleid. De burgemeester moet vanuit zijn functie en mandaat in staat zijn een totaalproduct aan te bieden waarbinnen verschillende bevoegdheidsdomeinen samenkomen. Eenvoudig is dat niet. De verschillende aspecten van

veiligheid raken verschillende domeinen en sectoren binnen één stedelijk beleid (intersectorieel beleid tussen mobiliteit, geluidshinder, ruimtelijke ordening, preventie door sensibiliseren en toezicht, enz.). De bevoegdheden zijn vaak versnipperd en de nood aan een integraal stadsbeleid (integraliteit) is groot (Cachet, Derickx & De Vos, 2007). Anderzijds is de samenwerking met ketenpartners die allemaal een eigenstandige schakel zijn in het beleid (maatschappelijke organisaties, politie, openbaar ministerie, welzijnswerk) een noodzaak (geïntegreerd beleid) om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid.

Bij de analyse van wettelijke mogelijkheden om overlast door jongeren in de publieke ruimte aan banden te leggen, valt ons de sterk punitieve ingesteldheid op. Vanuit het standpunt van de jongere zelf, kan men weleens denken aan overlast *voor* jongeren, de controle is groter geworden, de bewegingsvrijheid beperkter. Allerhande verboden en uitsluitingsbepalingen zorgen ervoor dat de jongere uit de publieke ruimte wordt geweerd. Burgerschap wordt veelal afgedwongen door regels, contracten, verbodsbepalingen enz. Als men zich niet aan de regels houdt volgt er een straf. Toch schuilt er een fundamentele paradox in het opleggen van “burgerschap door dwang”. Men kan zich toch de vraag stellen of bemiddeling met het slachtoffer en het werken met de ouders niet beter verloopt als het vrijwillig zou plaatsvinden in plaats van opgelegd. Uit de wetgevingen blijkt vaak een eenzijdige aanpak van het probleem, die erg repressief georiënteerd is, daar waar preventie en vermijden van escalatie zeker in Engeland en Nederland in de wetsontwerpen toch voorop stonden. Een degelijke evaluatie van de diverse maatregelen gebeurde in Nederland door het Sociaal Cultureel Planbureau. Ook in België, waar tot op heden vooral wetenschappelijk onderzoek gebeurde naar de implementatie van de gemeentelijke administratieve sancties en de bemiddeling (Ponsaers & Vanderbeken, 2008 en Meerschaut & De Hert e.a., 2008) zou verdergaand onderzoek een verhelderend licht kunnen werpen op de effecten van de overlastbeteugeling zowel voor de jongere zelf en zijn leefwereld als voor de handhavingsinstituties zoals we ze nu kennen. En laten we vooral niet vergeten dat de jongere het recht heeft om ‘jong’ te zijn, en dat het nog steeds beter is dat er in de publieke ruimte samen wordt gepraat en gespeeld dan dat iedere jongere voortdurend binnen zit te chatten of computergames te spelen.

Besluitend hopen we dat deze schets een bijdrage kan leveren aan het overlastdebat. Moet de focus gericht zijn op de overlast gepleegd *door* jongeren, als een schadelijk, ongewenst en uit te roeien negatief gedragspatroon in de publieke ruimte die voor iedereen aangenaam en leefbaar moet zijn. Of richten we ons op de leefwereld van de jongere zelf, die alle controle- en uitsluitingsmechanismen die met de overlastaanpak gepaard gaan, zeer discriminerend en storend vindt en misschien de slogan oppert ‘dit is overlast *voor* jongeren’?

## Bibliografie

BUNT, H. van de, SPIERENBURG, P. & SWAANINGEN, R. van (2007), *Drie perspectieven op sociale controle*, Den Haag/Rotterdam: Boom Juridische Uitgevers/Erasmus universiteit, 136 p.

CACHET, A., DERICKX, C.L., DE VOS, A. (2007), *Sturing van veiligheid?, Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*, BMC, 231 p.

CAMPBELL, S. (2002), A review of anti-social behaviour orders, Home Office Research Studie 236, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 122 p.

CARD, R. & WARD, R., (1998), The crime and disorder Act 1998, a practitioner's Guide, Jordans, 576 p.

CRAWFORD, A., (2002), 'La réforme de la justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles', *Déviance et Société*, 3, Vol. 26, 387-402.

CRAWFORD, A., (1997), *The Local Governance of Crime*, Oxford, Clarendon Press.

CRAWFORD, A., (2001a), Vers une reconfiguration des pouvoirs?, *Déviance et Société*, Vol. 25, Nr. 1, 3-32.

CRAWFORD, A., (2001b) , Les politiques locale de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles, *Déviance et Société*, Vol. 25, Nr. 4, 427-458.

DE HERT, P. , MEERSCHAUT, K., GUTWIRTH, S., (2008), "Democratie en, rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon*, nr. 1, 1-10.

DE JONG, M.A.D.W., (2006) 'Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving', in: Michiels, F.C.M.A. & Muller, E.R., *Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland*, Kluwer, Deventer, 707 p.

DEVROE, E., (2008) 'Overlast geregeld. De intrede van de bestuurlijke boete in de publieke ruimte', in PONSAERS, P. & DEVROE, E. (eds.), *Publieke Ruimte*, Reeks Integrale Veiligheid n°4, Uitgeverij Politeia, Brussel, p. 71-113.

DEVROE, E., (2008), 'The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and The Netherlands', in CACHET, L., e.a. (eds.), *Governance of security in the Netherlands and Belgium*, het groene gras, Boom legal publishers, 149-175.

DEVROE, E., REYNDERS, D., (2005), 'Het veiligheidsprobleem als een maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid', in: PONSAERS, P. (ed), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*, Kluwer, 81-108.

DEVROE, E. en SCHEERS, M. (2002), "Spanningen in de publieke ruimte: overlast en verkeerscriminaliteit", in: DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G. en VAN de SOMPEL, R. (eds), *Voor verder onderzoek...essays over de politie en haar rol in onze samenleving*, Politeia, Brussel, 727-754.

DE WREE, E., VANDER BEKEN, T., PONSAERS, P., (2006) "Help, ik voel mij onveilig. Diversiteit in representaties over het ervaren van onveiligheid", in: *Panopticon*, Maklu, Antwerpen, Jg. 27, nr. 2, 5-29.

DHONDT, J., (2007), 'De burgemeester als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid', *Cahier Integrale veiligheid*, nr 1, 133-151.

DÜNKEL, F., (2002/3) 'Le droit pénal des mineurs en Allemagne: entre un système de protection et de justice', *Déviance et Société*, Vol. 26, 297-313.

HOPE, T., (2005), 'The New Local Governance of Community Safety in England and Wales', *Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale*, 369- 387.

MEERSCHAUT, K., DE HERT, P., GUTWIRTH, S. en VANDERSTEENE, A., (2008), "Het gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties door de Brusselse gemeenten", *Brussels Studies*, nummer 18, 1-16.

MULLAN, S. and O'MAHONY, D., (2002), 'A Review of Recent Youth Justice Reforms in England and Wales', *Nr. 10 Research and Statistical Series: Report Nr. 8*, Northern Ireland: Statistics and Research Agency, 64 p.

NEWBURN, T. et al, (2002), The introduction of referral orders into the Youth Justice System: final report, Home Office Research Study 242.

PONSAERS, P., VANDER BEKEN, T. (2008), "Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies", in : Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan, COOLS, M., DE RUYVER, B., DE WREE, E., HEBBERECHT, P., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDER BEKEN, T., VAN MALDEREN, S., VERMEULEN, G. (eds.), *Reeks Update in de Criminologie*, nr. 4, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, Kluwer, Mechelen, 59-81.

PONSAERS, P. (2008), "De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie - Over criminalisering en sanctionering van overlast, het privatiseren van de publieke ruimte, het verspreiden van 'vervelende vliegen' en het invoeren van plaatsverboden", in : PONSAERS, P., DEVROE, E. (eds.), *Publieke Ruimte*, Reeks Integrale Veiligheid n°4, Uitgeverij Politeia, Brussel, p. 53-70

PONSAERS, P. (2008), "Besprekingen: Toezicht houden, over de dynamiek tussen criminaliteit en sociale controle", *Tijdschrift voor Criminologie*, 2008 (50), 3, 283-290

PONSAERS, P. (2008), "Vervelende vliegen", in : *Crimelink*, over misdaad & veiligheid, Gelling, Nieuwerkerk a/d IJssel, Jg. 1 (2), 3de kwartaal, p. 43.

QUIN, J., (1998), 'The Labour Government's New Approach to Criminal Justice', *Policy Studies*, vol. 19, N° 3 / 4, 185-189.

REA,A., NAGELS,C., CHRISTIAENS,J. (2009). 'Brusselse jongeren: sociale ongelijkheid en culturele diversiteit', *Brussels Studies*, 1-12

SKOGAN, W.G. (1992). *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American Neighborhoods*, University of California press, 218 p.

SUURMOND, G., VAN VELTHOVEN, B. C. J., (2006), Een beginselplicht tot handhaving: liever regels dan discretionaire vrijheid in HUISMAN, W., MOERINGS, L. M. en SUURMOND, G., *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 193-215

TERPSTRA, J.,(2008), 'Regulering van de publieke ruimte in Nederland', in: DEVROE,E. & PONSAERS, P. (eds), *Publieke Ruimte*, Reeks Integrale Veiligheid n°4, Uitgeverij Politeia, Brussel, p. 113-139.

VANDENHOVE,L., "Burgemeesters en overlast", Handboek politiediensten, Veiligheidsbeleid, Cases, alf. 90, 117, 3-28.

VAN NOIJE, L. & WITTEBROOD,K. (2009), *Overlast en verloedering ontsleuteld, veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 111.