

HET SPANNINGSVELD BIJ DE AANPAK VAN DE CRIMINALITEIT IN STEDEN: OVER VERTROUWENSAGENTEN EN STRAATHOEKWERKERS MET EEN WAPENSTOK

Herman WOLF

Inleiding

Er zijn zeer veel wetenschappelijke teksten te vinden m.b.t. allerhande problematieken in steden. De stad op zich is doorgaans een smeltkroes van mensen, van bedrijvigheid op alle vlakken en heeft invloed op en uitstraling naar het hinterland; bijgevolg vormt ze een interessant onderzoeksobject binnen allerlei disciplines. In het jaarboek 1996 *Armoede en sociale uitsluiting*¹ zegt men dat steden altijd al plaatsen waren van maatschappelijke spanningen, in goede en in kwade zin. Uitgaven en publicaties zoals de hierboven aangehaalde, waarbij men het sociale thema met betrekking tot stedelijkheid bespeelt, zijn zeer omvangrijk en geven ook een schat aan aanzetten tot en adviezen voor mogelijke oplossingen.

Daarentegen komt het wetenschappelijk onderzoek in verband met criminaliteit in stadsgebieden minder frequent voor. Meestal gaat het over algemeen beschrijvende verkenningen of puur cijfermatige gegevens over daders, slachtoffers, hun woonplaats en de plaats van het misdrijf. Het belang van dergelijke studies staat in criminologische kringen ter discussie: '... but even in these studies the importance of specific local milieux is not always recognized or adequately theorized ... Indeed, it might not be going too far to say that many British criminologists would be quite content to leave aside issues of crime and place as a worthwhile (but ultimately peripheral) "sub-specialism" ...'². Wetenschappelijke verwerkingen of doorgedreven wetenschappelijke studies zijn in België echter schaars en werden vooral uitgevoerd in opvolging van de Veiligheidscontracten, die het Ministerie van Binnenlandse Zaken sinds begin jaren negentig met een aantal Belgische steden en gemeenten afsloot. In een recent evaluatieonderzoek³ in dat verband wordt voor een stuk het kluwen van initiatieven beschreven, dat door verscheidene overheden naar voor wordt geschoven om de criminaliteit en de daarmee gepaard gaande onveiligheid een halt toe te roepen.

1. J. VRANKEN, D., GELDOF EN G. VAN MENXEL, *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 1996*, Leuven, Acco, 1996, 71.

2. A. BOTTOMS EN P. WILES, *Environmental criminology*, in M. MAGUIRE, R., MORGAN EN R. REINER (eds), *The Oxford handbook of criminology*, Oxford, Oxford University Press, 1994, 586.

3. T. VAN DEN BROECK EN C. ELIAERTS, 'A tale of two cities: de veiligheidscontracten, in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie', *Panopticon*, nr. 1997, nr. 4, p. 353-369 en T. VAN DEN BROECK EN C. ELIAERTS, 'A tale of two cities: de veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie', *Panopticon*, nr. 1997, nr. 5, p. 480-506.

Nochtans staat juist de aanpak van de criminaliteit in die steden hoog op de politieke en maatschappelijke dagorde. De reden daarvan is identiek aan die waarom ook het (kans)armoedeprobleem als prioritair beschouwd wordt: de concentratie op een beperkte oppervlakte vergroot de zichtbaarheid ervan en zorgt zodoende voor een verscherping van de problematiek voor alle betrokkenen.⁴ Een onderwerp als de aanpak van de criminaliteit in steden is te omvangrijk om in zijn totaliteit behandeld te worden in deze tekst. Het element van spanning wordt in deze bijdrage uitsluitend gesitueerd binnen de maatschappelijke dienstverlening. Ook het spanningsveld tussen de verschillende actoren in het werkveld worden vooral omwille van de duidelijkheid beperkt tot twee groepen die in dat verband regelmatig vermeld worden, met name de politiediensten en het straathoekwerk.⁵ Dat zijn trouwens de diensten waarop door de doorsnee bevolking het sterkst appel gedaan wordt om adequaat te reageren tegen de stijgende overlast annex, vooral kleine, en zeer irriterende, criminaliteit. De publieke oproep 'Doe er iets aan !' vergroot enerzijds bij de straathoekwerkers de druk om hun takenpakket een meer beheersmatige dan een welzijnsgerichte aanpak te geven. Anderzijds is de politie er zich van bewust dat pure repressie enkel symptoombestrijdend werkt en geen structurele oplossingen biedt, zodat ze zich nu ook toelegt op de uitbouw van preventiepakketten op maat van de verschillende doelgroepen: de vijand wordt een vriend, de arm der wet wordt de wijze, oudere broer.

Vanuit de praktijk van het straathoekwerk stelt men zich de vraag of deze evolutie de huidige samenlevingsproblemen wel degelijk gaan verhelpen of ze juist nog veel complexer gaan maken. Zijn de basisdoelstellingen en de methodieken van het welzijnswerk en de politiediensten dermate met elkaar te verzoenen dat ze elkaars taken kunnen overnemen of combineren of meer nog: is er op dat terrein een al dan niet doorgedreven samenwerkingsverband mogelijk ?

Alvorens op deze vragen een antwoord te formuleren, volgt er eerst een omschrijving van wat in deze context bedoeld wordt met het begrip 'stadscriminaliteit'. Daarna concretiseren drie voorbeelden de spanningsvelden tussen straathoekwerk en politie en worden er mogelijke verklaringen gegeven. Tenslotte bevat de conclusie de voorwaarden en mogelijkheden om tot een betere verstandhouding tussen de diensten te komen.

1. Stedelijke criminaliteit binnen deze context

Een belangrijke criminologische bijdrage met betrekking tot stedelijke gebieden en delinquent gedrag wordt geleverd door de Amerikaanse onderzoekers SHAW en MCKAY⁶, die steunden op de zonale theorie van stadsontwikkeling, uitgewerkt door

4. J. VRANKEN e.a., o.c., 73.

5. *Panopticon*, 1995, 3 is een themanummer over het straathoekwerk; daarin besteedt men uitvoerig aandacht aan de definiëring en de inhoud van de werkvorm.

6. C.R. SHAW en H.D. MCKAY, *Juvenile delinquency and urban areas; a study of rates of delinquency in relation to differential characteristics of local communities in American cities*, Chicago, University of Chicago Press, 1942.

de socioloog BURGESS.⁷ BURGESS deelde de stad op in vijf grote, concentrische zones. SHAW en MCKAY kwamen bij hun grootschalig onderzoek naar jeugddelinquentie in stedelijke gebieden onder andere tot de vaststelling dat de criminaliteitscijfers in dat verband het hoogst waren in de binnenstad en daalden naarmate men zich verder van het stadscentrum verwijderde.⁸ GOTTFREDSON, MCNEILL en GOTTFREDSON halen een theorie van dezelfde onderzoekers aan, die uitlegt op welke manier structurele eigenschappen van een bepaalde leefgemeenschap de criminaliteitscijfers beïnvloeden. Onder andere de lage economische status van zijn leden zou het aantal misdrijven laten stijgen.⁹ Deze vaststelling is vergelijkbaar met de uitspraak van BOUVERNE-DE BIE, die stelt dat armoede en criminaliteit op meerdere vlakken met elkaar verbonden zijn. De ene keer echter wordt een aantal sociale problemen in de sfeer van de hulpverlening gesitueerd, terwijl ze een andere keer in een criminaliteits- en onveiligheidshokje worden geduwd.¹⁰ Deze wisselende aanpak past perfect in het dynamisch model, waarbinnen ELIAERTS het begrip 'misdad' omschrijft en waar voor bepaalde gedragingen in de grijze zone tussen strafrecht en moraal sprake is van criminalisering of decriminalisering.¹¹

Wat deze aanpak betreft moet er rekening gehouden worden met de aard van het gedrag, het tijds kader en de plaats. In een stedelijke context situeert de criminaliteit, zoals ze vandaag de dag door de doorsnee bevolking ervaren wordt, zich vooral in de sfeer van overlast en werkelijke én subjectieve onveiligheid. Buiten de direct persoonsgerichte misdrijven, waarbij een individu het slachtoffer wordt van diefstal, roof, aanranding of van doelloos straatgeweld, maken voornamelijk ook de gevoelens van kandidaat-slachtoffers mee de brede waaier inzake veiligheidsmaatregelen in een stad uit. 'Vandaag ben jij het, maar morgen kan het mijn beurt zijn' is een veelgehoorde uitspraak in kringen van de doorsnee burger, waarbij men dan vooral de nadruk legt op het voorkomen van dergelijke misdrijven.

De stad heeft tegelijkertijd een afstotings- en een aantrekkingseffect. Bemiddelde gezinnen ontvluchten de stad en vestigen zich in de residentiële randgebieden. Het centrum ontvolkt, verloedert en trekt op zijn beurt minder begoede en sociaal gedepriveerde groepen aan. In hun kielzog slepen die een reeks overlevingsstrategieën mee, die zich in die grijze zone van het voornoemde dynamisch model bevinden. In zulke buurten wordt de zichtbare criminaliteitskans, d.w.z. de kans op open-

7. BURGESS geciteerd in A. BOTTOMS en P. WILES, *o.c.*, 588-589.

8. A. BOTTOMS en P. WILES, *o.c.*, 587-590. Als randbemerking bij het model van de concentrische cirkels dient te worden vermeld dat sommige Belgische gebieden, zoals de as Antwerpen-Brussel-Charleroi, over hun gehele lengte en breedte zodanig verstedelijkt zijn, dat de rigide opdeling ervan in zones in realiteit minder evident is.

9. D. GOTTFREDSON, R. MCNEILL III en G. GOTTFREDSON, 'Social area influences on delinquency: a multilevel analysis', *Journal of research in crime and delinquency*, 1991, 2, 199.

10. M. BOUVERNE-DE BIE, *Armoede en criminaliteit: armoedebestrijding als instrument voor justitieel beleid*, in J. VRANKEN, D. GELDOLF en G. VAN MENXEL (eds), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 1995*, Leuven, Acco, 1995, 211.

11. C. ELIAERTS, *Cursus van het leervak criminologie*, Brussel, VUB, Faculteit van de Rechtsgeleerdheid, 1997, 9-10.

lijke en dus voor een groot publiek duidelijke misdrijven, groter. Alleen het uitzicht van de wijk al nodigt vlugger uit tot criminele handelingen en semilegale activiteiten: leegstaande gebouwen vragen bijna om vandalisme en graffiti, straatprostitué(e)s en druggebruikers prefereren de relatieve anonimiteit van het centrum van een grote stad, waar de sociale controle omwille van het komen en gaan van nieuwe bewoners drastisch gereduceerd of weggevalen is.¹² Het subjectieve onveiligheidsgevoel, dat dan in de hand gewerkt wordt door de loutere criminogeniteit van sommige stadsdelen, kan soms tot draconische maatregelen leiden, zoals een preventief samscholingsverbod voor jongeren en het inrichten van zogenaamde (*rond*)hangplekken, een initiatief dat in verscheidene Nederlandse steden opgang maakt en ook in België met de nodige interesse gevolgd wordt.¹³ Dat brengt ons bij de aanpak van dat amalgaam van gedragingen die, alhoewel ze niet allemaal strafbaar zijn volgens de letter van de wet, als irritant, misplaatst en bijgevolg als deviant en te bestrijden worden beschouwd.¹⁴

2. Het straathoekwerk en de politiediensten: er hangt elektriciteit in de lucht ...

Een aantal personen uit de praktijk van politie en straathoekwerk beweert regelmatig dat agenten en straathoekwerkers *de facto* op elkaar reageren als honden op katten en dat hun activiteiten bijgevolg radicaal oppositioneel zijn. Ze zouden constant op de loer liggen om mekaar in de luren te leggen. De een zou de vijand en de ander de vriend zijn van (kandidaat-)criminelen. Deze stellingen zijn uiteraard overtrokken, hoewel de drie onderstaande voorbeelden wel aanduiden dat de twee diensten soms op een ongelukkige manier met mekaar in aanraking komen.

2.1. DE POLITIEDIENST WEKT WREVEL BIJ HET STRAATHOEKWERK

Als gevolg van de voetbalmatch Lokeren-Antwerp op 3 mei 1998, die als risicomatch beschouwd werd en waarbij er zich na de wedstrijd effectief incidenten voordeden, wordt een fancoacher-straathoekwerker in opdracht van de onderzoeks-

12. H. WOLF, *Straathoekwerker: van deus ex machina tot ramkoning*, in B. DE RUYVER, G. VERMEULEN, A. DE LEENHEER, T. MARCHANDISE (red.), *Congresboek Drugbeleid 2000: ... Veiligheids- en medisch-sociale benadering: complementair of tegengesteld?*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1996, 121.

13. Cf. S. DE FOER, 'Nederland wil zijn jeugd heropvoeden', *De Standaard* van 28 maart 1998, 8 en S. DE FOER, '250 gulden voor vuile smeris', *De Standaard* van 24 oktober 1998, 14.

14. In de rand dient te worden opgemerkt dat m.b.t. het begrip "overlast" veel onderzoeken gebeuren en teksten verschijnen die betrekking hebben op de jeugd (K. KESTELOOT en C. VERCAIGNE). Dat problematiseert en criminaliseert de jongeren als groep. De werkelijke oorzaken liggen niet enkel bij hen, maar zijn ten dele ook te wijten aan hun geringe betrokkenheid of hun onmondigheid bij beleidsbeslissingen. Een collegebesluit m.b.t. ruimtelijke ordening kan bijvoorbeeld de openbare ruimte zodanig drastisch herleiden, dat elk speel- of rondhanggedrag als storend zou kunnen worden ervaren. In Antwerpen tracht men sinds 1997 de belangen van de jongeren al meer te betrekken op de besluitvorming door het instellen van een jeugdparagraaf. Verdere research op dat terrein is zeker aangewezen, maar wordt in deze tekst buiten beschouwing gelaten.

rechter door de rijkswacht dwingend verzocht zich bij haar aan te bieden voor een verhoor.¹⁵ Tijdens de ondervraging wordt hem gevraagd alle door hem gekende namen van zijn supportersclub door te spelen en personen te herkennen op foto's en videobeelden. De argumentatie van de fancoacher, die zegt de rijkswacht niets te willen medelen omwille van zijn beroepsgeheim, wordt weggewuifd en zijn functie wordt bestempeld als een tewerkstellingsproject (*sic*). Vlastrov vzw en de Antwerpse dienstoversten van de fancoacher sturen ieder aan de onderzoeksrechter een brief, waarin ze protesteren tegen de wijze waarop de ondervraging verliep en tegen het feit dat er geen rekening gehouden werd met de beroepscode van de straathoekwerker. Uiteindelijk is deze zaak in der minne geregeld.

In een krant verschijnt een artikel¹⁶ over de aanpak van het rondhangprobleem voor en na de schooluren van jongeren. In functie daarvan werden er speciaal vier agenten opgeleid, die in burger de straat opgaan om de scholieren aan te manen niet in de buurt te blijven rondhangen, omdat laatstgenoemden voor zwerfvuil zorgen en soms op privéterrein – in de voortuin – blijven napraten (*sic*). Aan de scholieren en aan de krant maken de agenten zich bekend als straathoekwerkers. In eerste instantie reageerde VOS vzw¹⁷ aan de hoofdredactie van de krant, het gemeentebestuur, de lokale politie en (de generale staf van) de rijkswacht met protestbrieven, waarin het oneigenlijk gebruik van de term 'straathoekwerk' aangekaart werd voor een functie in de controlerende, beheersende en repressieve sfeer. Nadien gebeurden er drie zaken: de generale staf van de rijkswacht nodigt een delegatie straathoekwerkers uit om uit te leggen wat straathoekwerk is, de agenten zoeken een nieuwe naam voor hun team en zeggen gemeend dat ze zich van geen kwaad bewust waren en er verschijnt een rechtzetting in de krant.

2.2. HET STRAATHOEKWERK VERWEKT WREVEL BIJ DE POLITIEDIENST

In Gent ontstond er vorig jaar een communicatiestoornis, toen een straathoekwerker weigerde in te gaan op de vraag van de politie om op het bureel te verschijnen voor het afleggen van een verklaring in verband met een van de doelgroepsleden. De politie stelde dat de bewuste straathoekwerker zichzelf boven de wet verhief en wat voor elke burger een verplichting is, naast zich neerlegde. De hoofdcommissaris verklaarde dat de opgeroepene zich ter plaatse wel zou kunnen beroepen op zijn geheimhoudingsplicht en terecht zou mogen weigeren een verklaring af te leggen, maar dat er wel gevolg moest worden gegeven aan de oproep om zich aan te melden.¹⁸

15. Deze weergave is gebaseerd op de getuigenis van de betrokken fancoacher en op de briefwisseling van Vlastrov vzw en de bevoegde Antwerpse stadsdienst met de betrokken onderzoeksrechter.

16. J. SEYMORTIER, 'Sigaret houdt jongeren op de straat', *Het Volk*, Editie Meetjesland-Leie-Gent van 28 mei 1998, 12.

17. VOS vzw (Vlaams Overleg Straathoekwerk vzw) is het West- en Oost-Vlaamse ankerpunt van Vlastrov vzw; de weergave van de feiten is gebaseerd op de briefwisseling van de vzw.

18. Zie ook V. DE SOUTER en F. HUTSEBAUT, "De problematiek van het beroepsgeheim in de relatie politie, justitie en hulpverlening", Leuven, KUL, Rechtsfaculteit, interne nota, 13.

2.3. OORZAKEN VAN HET WANKELE EVENWICHT TUSSEN POLITIE EN STRAATHOEKWERK

Op basis van welke gronden loopt het evenwicht tussen politie en straathoekwerk dan mank ? In het hiernavolgende onderscheiden we op Europees vlak twee oorzaken en binnen de Belgische context drie oorzaken.

2.3.1. De situatie op Europees vlak

In diverse Europese landen doet zich het fenomeen voor dat grootstedelijke gebieden het brandmerk van absolute onveiligheid en extreme (kans)armoede krijgen, met als gevolg dat er maatregelen genomen worden om met meer personeel en middelen de kwalen te bestrijden of tenminste beheersbaar te maken. In Frankrijk gebeurt dat zelfs ten koste van de 'gemakkelijke', kleine gemeenten, vanwaar drieduizend agenten overgeheveld worden naar de gevaarlijke *cités*.¹⁹ Het ligt voor de hand dat men dus ook in andere landen gelijkaardige spanningsvelden krijgt tussen een welzijnsgerichte of een eerder controlerende aanpak.

Op een internationaal forum van straathoekwerkers in 1996²⁰ sprak een meerderheid zich uit voor een of ander samenwerkingsverband met de politie, 'omdat contacten met politie in de praktijk niet te vermijden zijn'. De betrokkenen stelden onder meer een dialoogvorm voor, maar ze koppelden daar toch vrij strikte voorwaarden aan. De aard van de samenwerking dient in elk geval nauwkeurig omschreven te zijn. Uit een bevraging van 61 politiemensen en 44 sociale werkers in Maagdenburg, blijkt dat de principiële wil tot samenwerking groter is bij de eerstgenoemden (95% t.o.v. 82%); ook de respons op de bevraging lag veel hoger bij de eerste groep (96,7% t.o.v. slechts 38,6%).²¹

Een andere bevinding betreft het verschil in de top 3 van eventuele samenwerkingsmogelijkheden naargelang de functie van de respondent. De sociale werkers geven de voorkeur aan een *ronde tafel* bij crisissituaties (70,6%), algemene uitwisseling van informatie (64,7%) en gevalsbesprekingen (64,7%). De politiemensen daarentegen opteerden vooral voor algemene uitwisseling van informatie (83,9%), gevalsbesprekingen (57,1%) en uitwisseling van ervaringen (53,6%). Aan deze

19. M. DOORNAERT, "Franse politie betoogt tegen uitkleiden kleine gemeenten", *De Standaard* van 19 november 1998, 5.

20. S. SCHÜTZLER, J. BECKER, E. BERNDT, M. BÖSCHE, J. BUNK, T. FONTANA, S. RENTMEISTER, T. SONNENBURG (red.), *Streetwork und Professionalität: Dokumentation einer Fachtagung zu Leistungsprofilen von Streetwork*, Berlin, Gangway e.v., 1996, 275, 285-290 en 323-332.

21. Terzijde dient in dit verband te worden opgemerkt dat het hier om een kleinschalige enquête gaat, die niet gevolgd wordt door een meer diepgaand en kwalitatief onderzoek. Het gaat hier tevens over een onderzoek in Duitsland, dat een andere politieke en maatschappelijke organisatie heeft van sociale en politiestructuren en dat cultuurhistorisch mogelijk anders tegen die structuren aankijkt. Desondanks geeft het wel een tekenend beeld van wat als spanningsveld tussen straathoekwerk en politie kan worden geduid.

gegevens heeft men geen conclusies gekoppeld.²² Het is echter duidelijk dat men in het onderzoek het straathoekwerk ontegensprekelijk met het sociale werk heeft gelinkt.²³ Voorts blijkt ook dat de wil tot samenwerken bij beide partijen aanwezig is.

Welke oorzaken handhaven dan dat spanningsveld ? De drie voornaamste die uit de Maagdenburgse bevraging naar voren komen, zijn de volgende: verschillende beroepsopdrachten/bevoegdheden (politie: 47,4%, sociale werkers: 62,5%), tegengestelde beroepsopdrachten/bevoegdheden (politie: 36,8%, sociale werkers: 75%) en vooroordelen tegenover elkaar (politie: 54,4%, sociale werkers: 50%).

2.3.2. De situatie op Belgisch vlak

Wij maken op nationaal vlak een onderscheid tussen een drietal zaken, namelijk de explosieve groei van het straathoekwerk, de interpretatie van de deontologische code en de subsidiepolitiek en de daaraan gekoppelde bevoegdheden.

2.3.2.1. De explosieve groei van het straathoekwerk

In België, en meer bepaald in Vlaanderen, bestaat er zeker geen eenduidige en afgebakende reden voor de gevoelige verhouding tussen politiediensten en straathoekwerk. Het relatief korte bestaan van het straathoekwerk als professionele werkvorm, samen met de expansieve groei in slechts enkele jaren ligt zeker mee aan de basis. Op basis van cijfergegevens van Vlastrov vzw kan men constateren dat het aantal straathoekwerkers in Vlaanderen vertienvoudigde in een periode van amper vijf jaar.²⁴ In een wetenschappelijk rapport wordt vermeld dat het straathoekwerk dermate snel gegroeid is, dat het recruteringsveld van ervaren straathoekwerkers binnen de kortste keren was kaalgeplukt (*sic*).²⁵ Er was niet genoeg mankracht en structuur om de essentie van de werkvorm uit te smeren over een breder publiek, omdat de interne organisatie, opleiding en ondersteuning alle aandacht van de direct betrokkenen vroeg. Zo'n situatie vraagt om enige terughoudendheid: het is moeilijk samenwerken, in welk verband dan ook, met mensen die zich niet duidelijk kunnen profileren in het werkveld.

22. In het onderzoek maakten de straathoekwerkers deel uit van de bevroegde groep 'sociale werkers'; de verkregen gegevens zijn dus niet specifiek relevant voor eerstgenoemden, maar geven wel een betekenisvolle mening van de welzijnsgerichte sector.

23. Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie (KULeuven) en Onderzoeksgroep Drugbeleid, Strafrechtelijk beleid en Internationale Criminaliteit (RUGent), *Straathoekwerk in Vlaanderen: een werk- en evaluatie-instrument op basis van registratie van de praktijk*, Koning Boudewijn Stichting, 1996, 4. Deze onderzoeksgroepen vermelden dat het straathoekwerk een vorm van welzijnswerk is ... Het eigene van het straathoekwerk (...) beantwoordt aan een specifieke welzijnsproblematiek.

24. Cf. de jaarlijkse werkingsverslagen van Vlastrov vzw.

25. Cf. voetnoot 20, p. 1.

2.3.2.2. De interpretatie van de deontologische code

Naast de (te) snelle groei en de verwarring rond de opdracht van het straathoekwerk en de even verwarrende bijsturing van de politieopdrachten, vormt het deontologisch kader, en dan meer specifiek het beroepsgeheim van de straathoekwerker een steeds weerkerend punt van discussie. Als men de eerste concrete gebeurtenis in paragraaf 2.1. terug bekijkt, blijkt dat dit onderdeel van de beroepsplichtenleer een verre van uitgemaakte zaak is. Nochtans lijkt volgens anderen alles eenvoudig.²⁶ De onderzoeksgroepen beroepen zich op artikel 458 van het Strafwetboek²⁷ en komen tot de bevinding dat de straathoekwerkers uit hoofde van hun beroep formeel juridisch onder de toepassingsfeer ervan vallen. Vlastrov vzw en de aangesloten straathoekwerkers scharen zich, met de argumentatie dat ze een vertrouwensrelatie hebben met de doelgroepsleden, achter deze uitspraak, die echter in sommige kringen betwist wordt. Zij vinden o.a. dat het artikel 458 in dit geval niet van toepassing is, omdat het beroep 'straathoekwerker' er niet in vermeld staat en het artikel enkel betrekking heeft op de medische sector. Eigenlijk splitst het meningsverschil zich hier weer op al naargelang de subsidant van de betrokken straathoekwerker. Wanneer deze tewerkgesteld wordt met gelden van de Vlaamse overheid, hetzij via Welzijn of via Gezondheidsbeleid, hetzij via het Sociaal Impulsfonds, wordt de methodiek, het beroepsgeheim inclusief, onderschreven door de subsidant. De federale overheid, en meer bepaald de contracten die door Binnenlandse Zaken met de 22 steden afgesloten werden in het kader van de veiligheid, is daarin veel onduidelijker. Hetzelfde geldt voor de betreffende lokale besturen en plaatselijke politiediensten, van dewelke sommige vinden dat straathoekwerkers binnen het VSC-kader²⁸ de globale aanpak hypothekeerders, wanneer ze geen persoonsgebonden informatie mogen of willen doorgeven. In het kader van de interministeriële conferentie voor stedelijke vernieuwing riep het kabinet van Binnenlandse Zaken in de herfst van 1997 nog een *ad hoc* werkgroep van specialisten samen om advies te verstrekken inzake de deontologische code. Zij gaven begin 1998 een aantal aanbevelingen, maar omwille van onbekende redenen werden daar tot op heden nog geen bindende richtlijnen aan gekoppeld.²⁹

26. Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie (KULeuven) en Onderzoeksgroep Drugbeleid, Strafrechtelijk beleid en Internationale criminaliteit (RUGent), *o.c.*, 44.

27. 'Geneesheren, heelkundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in rechte getuigenis af te leggen of buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken, worden gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van honderd frank tot vijfhonderd frank.'

28. VSC staat voor Veiligheids- en Samenlevingscontract.

29. Cf. briefwisseling en verslagen m.b.t. de *ad hoc*-werkgroep 'deontologische code' van 18 november 1997 en 29 januari 1998.

2.3.2.3. De subsidiepolitiek en de daaraan gekoppelde bevoegdheden

De terughoudendheid bij de politiediensten werd nog versterkt door de uitvoering van de Veiligheidscontracten en het daarop volgende Drugsplan binnen het Globaal Plan van de regering. Tegelijk en met dezelfde fondsen werd het contingent politieagenten én het contingent straathoekwerkers in de steden aangevuld, in het kader van de veiligheid en van de strijd tegen de drugs. Als men in dat geval via hetzelfde kanaal gesubsidieerd wordt en bovendien nog grotendeels met dezelfde doelgroepen werkt, is de politieman terecht wantrouwig, omdat hij meent dat hij zijn bevoegdheden, waarbinnen hij een enorme ervaring en competentie heeft opgebouwd, van het ene moment op het andere moet delen met een groep sociale werkers, waarvan het statuut verre van duidelijk is. Bij sommige insiders van het straathoekwerk komt het nog steeds eigenaardig over dat de verwachting vanuit het Veiligheidscontract t.o.v. de toenmalige city- en fancoachers, die volgens de methodiek van het straathoekwerk opereren, eerder in de richting van het toezichthoudende en het controlerende ging. De meesten profileerden zich immers onmiddellijk als straathoekwerkers en opteeden voor een daadwerkelijke maatschappelijke verbetering van de doelgroep i.p.v. de overlast te beperken.³⁰ Het gaat hier echter om meer dan een louter inhoudelijk-methodische bevoegdheidsoverschrijding.³¹

De bedoeling van deze tekst bestaat echter niet uit het maken van het proces m.b.t. de Veiligheidscontracten³². Het is enkel de betrachting aan te geven dat daardoor de verwarring nog groter wordt. Bovendien blijkt dat het systeem ook omgekeerd werkt en de politie, o.a. met de dienst slachtofferbejegening, taken krijgt die zich tot dan in het circuit van de hulpverlening situeerden. Die functie-overschrijdende bezigheden zijn qua opzet zeker goed bedoeld, maar misten, zeker in de aanvangsfase, de nodige professionaliteit en wekten wrevel op bij hulpverleners en sociale werkers.³³

Van zodra iedereen er zich van bewust is waar de eigen deskundigheid ophoudt en die van een ander begint, is er geen probleem. De ordediensten dienen te beseffen dat ze een sociale taak hebben, maar geen sociale dienst zijn.³⁴ Langs de andere kant treedt de straathoekwerker niet controlerend of regulerend op, ofschoon door zijn acties en aanwezigheid de criminaliteit in een buurt misschien daalt. Dat is dan een gelukkig gevolg van zijn werk, maar geen doel op zich. Hij heeft trouwens ook

30. T. VAN DEN BROECK en C. ELIAERTS, *o.c.* (deel 2), 482.

31. Wanneer het federale Ministerie van Binnenlandse Zaken de fan- en citycoachers als welzijnswerkers naar voor had geschoven, was er bevoegdheidsconflict gerezen met de Vlaamse gemeenschapsministers, aan wie o.a. de bevoegdheden welzijn en gezondheidsbeleid zijn toevertrouwd.

32. Voor de volledigheid dient te worden vermeld dat sinds 1996 de Veiligheidscontracten aangepast zijn en sindsdien Veiligheids- en Samenlevingscontracten (VSC) genoemd worden.

33. H. WOLF, *Grote liefde of toch nog scheiding van tafel en bed? Pretekst*, 1997, 17, 4; kanttekeningen en een voorbeeld in dat verband vindt men in T. VAN DEN BROECK en C. ELIAERTS (1997), *o.c.* (deel 1), 367 en (deel 2), 480-481.

34. M.-J. GEENEN, *Hulpverlening door de politie: waar ligt de grens?*, 1998, 0/25, 3, p. 42-44 bevat een concreet verhaal over zo'n hulpverlenende agent.

geen enkel officieel mandaat om sancties te koppelen aan een eventuele deviante gedraging of een niet nagevolgde regel, terwijl een politieman wel over die mogelijkheid beschikt.³⁵

Algemeen en steunend op de vorige vaststellingen zijn er nog twee zaken die het toenaderingsproces tussen beide beroepsgroepen vertragen. In verband met het straathoekwerk vormt de versnippering van de subsidiesystemen, gekoppeld aan verschillende of tegengestelde resultaatsverbintenissen, over de verschillende departementen en regeringen en de doorgaans contractuele status (jaarlijks herzienbaar) van de betrokkenen een bijkomend probleem naar geloofwaardigheid en homogeniteit. Langs de andere kant is het moeilijk zoeken naar een goede verstandhouding met een partner, die verscheurd wordt door interne spanningen n.a.v. de onderhandelingen over een eenheidspolitie.

2.4. ... MAAR AF EN TOE VOLGT ER OOK EEN POSITIEVE ONTLADING

De gevoelige verhouding tussen het straathoekwerk en de politiediensten staat desondanks 'intersectoriële' initiatieven niet in de weg. We bespreken hierna de positieve initiatieven m.b.t. overleg en samenwerking op internationaal en nationaal vlak.

2.4.1. Op internationaal vlak

In Odense, Denemarken, installeerde men sinds 1970 reeds een 'contactraad' voor delinquente jongeren, in een samenwerkingsverband met scholen, sociale diensten, de culturele en vrijetijdssector en de politie.³⁶ In Nederland zijn er specifiek gemeenschappelijke projecten met de wijkpolitie en het straathoekwerk. Het 'Veilige Vindplaatsen Project'³⁷ in Amsterdam bijvoorbeeld is een soort van instuifplaats voor vrijetijdsactiviteiten. Het Streetcornerwerk houdt er ook spreekuur, net als de wijkagent; bovendien komt deze laatste regelmatig langs om toezicht te houden. De Stichting Streetcornerwerk heeft tevens een werkgroep *Sociale Veiligheid*, waarbinnen aangegeven wordt dat de politie een belangrijke partner geworden is, die zich steeds meer bezighoudt met hulpverlening en arbeidsbemiddeling.³⁸ De initiatieven van Odense en Amsterdam zijn echter in Vlaanderen niet zonder meer implementeerbaar, omdat de beschikbare teksten weinig of geen melding maken van een uitgewerkte convenant of een voorwaardenkader m.b.t. elke vorm van samenwer-

35. M. ELCHARDUS, *Sociologie*, Brussel, VUB Dienst Uitgaven, 1996, 96.

36. S. SCHÜTZLER e.a., o.c., 1996, 276-284.

37. Cf. strooifolder voor jongeren uit Amsterdam Noord van 12 t.e.m. 23 jaar van de Stichting Buurtwerk Noord, de Stichting Streetcornerwerk, de politie Amsterdam Amstelland en het Stadsdeel Amsterdam Noord.

38. Stichting Streetcornerwerk, Jaarverslag 1997 en werkplan 1998/1999, Amsterdam, SSCW, 1998, 60.

king. De Stichting Streetcornerwork maakt alleen melding van het feit dat er gezorgd moet worden voor 'een goed overleg en een goede afstemming'.

2.4.2. *Op binnenlands vlak*

In Vlaanderen zien de verschillende partijen eveneens het belang van een stevig netwerk in. De verantwoordelijken van het Preventiehuis (VSC) en Stedelijke Ontwikkelings Maatschappij (SOMA) in Antwerpen hebben reeds meermaals rond de tafel gezeten om hun projecten af te stemmen op mekaar en achtergestelde buurten op die manier gecoördineerd en integraal aan te pakken. Lokale initiatieven, zoals het ZAC-project³⁹ in Hoboken, is het resultaat van een netwerkvorming tussen politiediensten en buurthuizen. Ook tussen het straathoekwerk en de politiediensten zijn op stedelijk vlak al stappen ondernomen om openingen te vinden en meer complementair te werken. Op het ogenblik is er al overleg tussen de regionale koepels⁴⁰ en de politie over onderwerpen zoals het uitwisselen van algemene informatie en jongerengroepsgeweld. Bovendien hebben de straathoekwerkers, ongeacht de subsidiant, onder impuls van diezelfde regionale koepels op stadsniveau een hecht team gevormd, dat op regelmatige tijdstippen samenkomt voor inter- en supervisie en gevalsbesprekingen. Daarnaast is er in alle centra waar het straathoekwerk actief is een netwerk uitgebouwd met actieve partners binnen het jeugdcircuit, de welzijnszorg en de arbeidsbemiddeling.⁴¹

Enige onrust en argwaan bestaat er nog altijd tegenover het VSC, vooral vanuit het straathoekwerk. In Antwerpen is het fancoachingproject vanaf 1999 overgeheveld naar het luik politie, wat betekent dat de betrokken werknemers onmogelijk nog kunnen deelnemen aan interne overlegmomenten van straathoekwerkers, omdat ze nu duidelijk een controlerende en toezichtshoudende functie hebben gekregen en een statuut dat sowieso een aangifteplicht en informatieverstrekking aan directe oversten impliceert. Het is niet duidelijk of dat een start betekent voor het overhevelen van andere, gelijkaardige projecten binnen het VSC. Bovendien bestaat er, zoals hierboven reeds werd gezegd, nog de grootste onzekerheid over de deontologische code voor diegenen die binnen het 'sociale' luik van het VSC tewerkgesteld zijn. Indien men op een volgende interministeriële conferentie voor stedelijke vernieuwing beslist dat het beroepsgeheim minder zwaar weegt dan het algemeen maatschappelijk belang, zal dat in ieder geval alle netwerkenverbanden, op het vlak van welzijn althans, die er met de door het VSC gesubsidieerde straathoekwerkers zijn, opblazen. Lokaal staat men dan terug waar men moeizaam begonnen is: met een reeks versnipperde initiatieven, die elkaar, zonder het zelf te weten, overlappen of

39. Cf. de regionale nieuwsuitzending op ATV van 7 november 1998; 'ZAC' staat voor: Zichtbaarheid, Aanspreekbaarheid, Contacteerbaarheid.

40. Vlastrov is de Vlaamse koepel voor het straathoekwerk. De regionale koepels bestrijken respectievelijk de Antwerpse, de Limburgse en de Oost- en West-Vlaamse regio's.

41. Cf. werkingsverslagen Astrov vzw 1997 en Vlastrov vzw 1995, 1996, 1997 (in voorbereiding).

tegenwerken en die, wat een globale en gecoördineerde aanpak betreft, contraproductief zijn.

Besluit

Vertrouwensagenten en straathoekwerkers met een wapenstok kunnen het ideaalbeeld vormen van de *community policing*, of de basispolitiezorg, waarbij de noden en de wensen van de lokale bevolking aangepakt worden d.m.v. een gecoördineerde integrale veiligheidszorg. Volgens een recente evaluatie van de Veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent⁴² is de aanwezige politiecultuur, die overheersend in het teken staat van de strijd tegen de misdaad, in die steden echter nog niet verdwenen; de nieuwe wind van openheid en klantgerichtheid blijft veelal beperkt tot incidentgerichte en dus geïsoleerde interventies. En ook straathoekwerkers met een wapenstok zullen er niet zo vlug komen. Alleen al met betrekking tot hun vertrouwensfunctie met de doelgroep kan hier van een *contradictio in terminis* gesproken worden. Bovendien hebben ze geen mandaat of de autoriteit om zich op dat terrein te manifesteren.

Persoonlijk vind ik dat niets de twee diensten belet om meer open te staan voor elkaar, vermits ze bijna permanent op hetzelfde terrein en met dezelfde doelgroepen werken. Die openheid moet in eerste instantie vooral bestaan uit het uitwisselen van informatie over de organisatie van elke dienst, de uitgangspunten, de werkmethodiek en de doelstellingen. Voorts kan er een gezamenlijk vormingspakket samengesteld worden, waarin thema's zitten die bruikbaar en nuttig zijn voor beide diensten, zoals o.a. leren omgaan met agressie of een tactvolle aanpak van migranten. Tenslotte brengt men tijdens een regelmatig overleg over niet persoonsgebonden onderwerpen met vertegenwoordigers van beide partijen meer begrip op voor elkaars opdrachten en vermijdt men wrijvingen in het werkveld. Elementair voor die wederzijdse toenadering is dat ze gebaseerd is op duidelijke afspraken omtrent mogelijkheden en begrenzingen en op een fundamenteel respect voor elkaars werk en de eigenheid ervan. Een coherent beleidskader, dat iedereen de tijd en de mogelijkheden daarvoor biedt, vormt een bijkomende voorwaarde.

Voorafgaand aan de gevoeligheden tussen het straathoekwerk en de politie rijst telkens weer de vraag of het voldoende is enkel aan criminaliteitsbestrijding en -preventie zonder meer in de steden te doen. Het lijkt op het eerste gezicht een vrij magere maatregel. Wanneer men terug de concentrische zones van BURGESS bekijkt en de daarop gestoelde theorie van SHAW en MCKAY, komt men tot de vaststelling dat de binnenste cirkels van de binnenstad niet enkel een hoog misdaadcijfer vertonen, maar ook een hoge graad van (kans)armoede bij de bewoners ervan. Om de buurt weer 'veilig en leefbaar' te maken, wordt hen van alles aangeboden: leerprojecten, spijbelprojecten, een zetel in de wijkraad. De ervaring of een opleiding of tewerkstelling werkelijk realiseerbaar is voor iemand en ertoe doet en niet in een

42. T. VAN DEN BROECK en C. ELIAERTS, *o.c.* (deel 1), 367.

direct verband gebracht wordt met het respecteren van samenlevingscodes, is voor het beleid van minder belang. Het recht op hulpverlening wordt dan een rangschikking van (opgedrongen) hulpvragen met het oog op het behalen van bepaalde veiligheidsresultaten.⁴³

43. Interpretatie van een tekstonderdeel van M. BOUVERNE-DE BIE, *o.c.*, 216-217.